

VD_OMNI AC.2013.0363 vom 16. September 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-09-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0363

FR: VD_OMNI AC.2013.0363 du 16 septembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0363 del 16 settembre 2014

Regeste

HELVETIA NOSTRA/Municipalité d'Ormont-Dessous, LES MELEZES LAUSANNE SA | Recours contre une décision rendue en 2013 autorisant la construction de trois chalets sur le territoire d'une commune où s'applique en principe le régime de l'art. 75b Cst. - La décision attaquée n'impose pas l'affectation des chalets comme résidences principales, la clause figurant à cet égard dans le permis de construire n'a pas de véritable portée juridique (consid. 2a). - Question de l'applicabilité de l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires qui permet aux conditions énumérées dans cette disposition de délivrer une autorisation de construire une résidence secondaire, en application de l'ancien droit, sur la base d'un plan d'affectation spécial lié à un projet de construction déterminé. Il faut à cet égard que le degré de précision du plan soit élevé de sorte qu'il puisse être assimilé matériellement à une autorisation de construire. Ces exigences ne sont en l'espèce pas remplies; le plan de quartier en cause est ancien (23 ans), il n'a pas encore fait l'objet d'un début de réalisation et il n'est pas particulièrement précis (consid. 2c-f). Admission du recours et annulation du permis de construire. Recours au Tribunal fédéral rejeté par arrêt du 16 septembre 2014 (1C_42/2014).

Erwägungen

E. 1

La décision d'octroi du permis de construire, prise par la municipalité, et donc de rejet de l'opposition, est une décision susceptible de recours au sens de l'art. 74 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. La qualité pour agir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD); elle est conférée à une personne qu'une loi autorise à recourir (let. b). C'est le cas des organisations reconnues de protection de la nature et du paysage, au sens de l'art. 12 al. 1 let. b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), dont Helvetia Nostra fait partie, lorsque la contestation porte sur une autorisation de construire une résidence secondaire dans le champ d'application de l'art. 75b Cst. (cf. ATF 139 II 271). Le recours a été déposé en temps utile, selon les formes prescrites par la loi (art. 76, 77 et 79 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La question litigieuse est de savoir si le projet peut être autorisé parce qu'il vise à la réalisation de constructions prévues dans un plan de quartier adopté avant le 11 mars 2012. Quand bien même la motivation de l'acte de recours ne traite pas ce point, sinon en mentionnant sans autre argumentation l'art. 8 de l'ordonnance sur les résidences secondaires, telle est bien la question à résoudre. La recourante a du reste précisé son argumentation à ce propos dans sa réplique. a) Il n'est pas contesté par la société intimée que son projet vise à la construction de trois nouvelles résidences secondaires, sur le

territoire d'une commune où s'applique en principe le régime de l'art. 75b Cst., entré en vigueur le 11 mars 2012 (selon le premier alinéa de cette norme, " les résidences secondaires constituent au maximum 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune "), parce que la proportion de résidences secondaires dans la commune est supérieure à 20 % (cf. art. 1 al. 2 et annexe de l'ordonnance sur les résidences secondaires). L'autorisation de construire n'impose pas l'utilisation des chalets comme résidences principales et la clause qui figure dans le permis à propos de la limitation des résidences secondaires (" Le présent permis de construire est délivré sous réserve de l'application des dispositions d'exécution de l'art. 75b Cst.") n'a pas de véritable portée juridique. b) D'après la jurisprudence, l'art. 75b al. 1 Cst., en relation avec la disposition transitoire de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst., contient une interdiction de construire immédiatement applicable pour les résidences secondaires dans les communes où la proportion de 20 % est déjà atteinte ou dépassée; les permis de construire délivrés dès le 1^{er} janvier 2013 sont en principe nuls, tandis que ceux délivrés entre le 11 mars et le 31 décembre 2012 étaient annulables sur recours (ATF 139 II 243). Dans le cas particulier, la distinction entre la nullité et l'annulabilité n'a pas de portée pratique puisque le permis de construire en cause, du 26 juillet 2013, fait l'objet d'un recours, recevable, auprès de la juridiction cantonale. c) Il faut toutefois déterminer si, pour les trois chalets litigieux, la date décisive doit être non pas celle de l'octroi de l'autorisation de construire mais bien plutôt celle, antérieure, de l'approbation du plan de quartier "Au Cartier" par le Conseil d'Etat, le 18 juillet 1990. Telle est la position de la municipalité, qui se réfère à l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires, ainsi libellé: Une autorisation de construire une nouvelle résidence secondaire peut être octroyée en application de l'ancien droit, sur la base d'un plan d'affectation spécial lié à un projet, si ce plan: a. a été approuvé avant le 11 mars 2012; et b. règle les éléments essentiels de l'autorisation de construire tels que l'emplacement, la disposition, la dimension et l'aspect des constructions et des installations, ainsi que leurs mode et indice d'utilisation. Par cet art. 8 al. 1 sur les résidences secondaires, le Conseil fédéral a en quelque sorte complété les dispositions transitoires de l'art. 75b Cst., telles qu'elles figurent à l'art. 197 ch. 9 Cst. Il a précisé le sens de cette réglementation dans son rapport explicatif du 17 août 2012, où il est notamment exposé ce qui suit: "Les modifications du droit (y compris celles du droit constitutionnel) n'entraînent pas la révocation pure et simple des plans d'affectation spéciaux. Ces plans sont des actes permettant l'application du droit [dans la version allemande du rapport: Diese gehören zu den Rechtsanwendungsakten]. S'ils présentent des défauts par la suite, ils pourront être révoqués et adaptés au terme d'une pesée des intérêts (application du nouveau droit vs protection de la bonne foi). La pondération à effectuer pour l'appréciation de la protection de la bonne foi dépend essentiellement du degré de précision du plan : lorsqu'un plan d'affectation spécial définit les détails architectoniques des constructions et installations autorisées pour un projet et qu'il a été établi dans le cadre d'une procédure garantissant les droits de participation des personnes concernées, il acquiert une importante portée matérielle équivalant presque à celle d'une autorisation de construire [dans la version allemande: Wo ein Sondernutzungsplan projektbezogen die zugelassenen Bauten und Anlagen bis hin zu den Einzelheiten der architektonischen Gestaltung festgelegt hat und in einem Verfahren erlassen wurde, welches Betroffenen Mitwirkungsrechte garantiert, erlangt er eine materielle Bedeutung, die einer Baubewilligung sehr nahe kommt] . Le degré élevé de précision de tels plans d'affectation de détail a conduit la doctrine et le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, à conférer à ce genre de plan une portée matérielle juridique

presque équivalente à celle d'une autorisation de construire. En d'autres termes, la protection de la bonne foi fait naître dans ces situations un droit à l'obtention d'une autorisation de construire. L'art. 75 b Cst., surtout si on l'analyse en corrélation avec l'art. 9 Cst. (protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi), n'a rien changé à cet état de fait. Dans ce contexte et afin de garantir la sécurité juridique, il est judicieux de procéder à une mise au point d'ordre général et abstrait sur le rapport entre l'intérêt général mentionné à l'art. 75 b Cst. et le principe de la protection contre l'arbitraire garanti à l'art. 9 Cst. Les plans d'affectation spéciaux liés à un projet déjà adoptés à l'entrée en vigueur de l'art. 75 b Cst. qui présentent un degré d'élaboration détaillé et qui mentionnent d'emblée les éléments déterminants de la demande d'autorisation de construire tels que le type d'utilisation prévu et donc, le cas échéant une éventuelle utilisation comme résidence secondaire, sont assimilés aux autorisations de construire délivrées sous l'ancien droit. Il n'est pas indispensable que le plan d'utilisation spécial relatif à un projet particulier adopté avant le 11 mars 2012 soit entré en force à cette date. C'est la date d'adoption du plan qui est déterminante; elle doit être antérieure au 11 mars 2012. Ce n'est qu'à cette condition que l'application de l'ancien droit se justifie. L'approbation formelle du permis de construire lui-même interviendra ultérieurement, du moins dans certains cantons ; il n'est donc pas nécessaire d'assortir la mesure de réserves autres que celle de l'adoption antérieure au 11 mars 2012 et celle de la validité juridique de cette adoption. d) Dans le rapport explicatif précité, le Conseil fédéral justifie le régime particulier de l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires par le fait que le "plan d'affectation spécial lié à un projet", qui "règle les éléments essentiels de l'autorisation de construire" s'apparente à un "acte permettant l'application du droit", ou plutôt, d'après la version allemande du rapport, à un acte d'application du droit ("Rechtsanwendungsakt"), c'est-à-dire à une décision plutôt qu'à une norme. En d'autres termes, la véritable décision matérielle sur l'autorisation de construire serait prise, dans cette hypothèse, lors de l'adoption du plan d'affectation et non pas ultérieurement au stade du permis. Il faut toutefois que le degré de précision du plan soit élevé: il doit définir " les détails architectoniques des constructions" (dans le texte allemand: les constructions et installations admises doivent être définies jusque dans les détails de leur conception architecturale) et il doit prévoir, notamment, leur utilisation comme résidences secondaires. Ce régime particulier s'impose, pour le Conseil fédéral, pour garantir la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.). Il n'est pas évident de définir la nature juridique d'un plan d'affectation spécial, à savoir de déterminer s'il est, comme cela est exposé dans le rapport explicatif, un acte d'application du droit. Les plans d'affectation au sens des art. 14 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ont parfois été qualifiés d'actes sui generis parce qu'ils ne sont, du point de vue de leur nature juridique, ni des normes ni des décisions. Selon la doctrine, le plan a un aspect concret, à l'égal de la décision, puisqu'il s'applique immédiatement à n'importe quel fonds de la zone concernée; mais il vise un nombre indéterminé et indéterminable de propriétaires fonciers (actuels et futurs). Comme une norme, il repose sur les options générales que la collectivité fixe à son développement, mais il les individualise lui-même par sa propre application. Aujourd'hui, sur la base de la jurisprudence, on peut retenir que pour les questions d'ordre procédural, le plan d'affectation s'inspire plutôt du régime de la décision, et pour celles d'ordre matériel plutôt de celui de la norme (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd. Berne 2011, p. 523/524). Dans le contexte de l'application de l'art. 75b Cst., on ne saurait toutefois retenir qu'un plan d'affectation spécial lié à un projet a par principe une portée différente de celle d'un autre plan d'affectation spécial, ou d'un plan

d'affectation général. Matériellement, il ne peut pas sans autre être assimilé à un permis de construire. Pour appliquer l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires, il faut donc examiner dans chaque cas le contenu du plan d'affectation spécial concerné et le degré de détail de ses prescriptions. Il importe de tenir compte des circonstances dans lesquelles le plan a été élaboré, notamment des assurances qui ont été éventuellement données dans ce cadre au promoteur; c'est pourquoi la protection de la bonne foi entre en considération. e) Cela étant, si on assimile un plan d'affectation spécial à une décision, parce qu'il contient déjà les éléments essentiels du ou des permis de construire, il faut alors relever que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le propriétaire du terrain ne peut pas se prévaloir durablement de la stabilité du plan d'affectation s'il n'engage aucune démarche concrète pour réaliser le plan. On applique en somme, par analogie, les règles qui limitent dans le temps la validité des permis de construire (cf., en droit vaudois, l'art. 118 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]). Dans une affaire concernant un plan de quartier ("Quartierplan") dans le canton de Bâle-Campagne, le Tribunal fédéral a considéré qu'après une période de dix ans, cette garantie de stabilité ne pouvait plus être invoquée, aucune construction n'ayant été réalisée dans l'intervalle et la démarche de planification ayant avant tout servi à mettre en valeur le terrain pour le revendre (ATF 116 Ib 185 consid. 4b). On trouve du reste, dans le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires mis en consultation en automne 2013, une réglementation qui tient compte de la durée de validité limitée du plan spécial en tant qu'il contient une "pré-décision" sur le permis de construire: le Conseil fédéral a prévu, à l'art. 11, un régime correspondant à celui de l'art. 8 al. 1 de l'actuelle ordonnance sur les résidences secondaires, tout en proposant la variante suivante: "Des autorisations exceptionnelles ne peuvent être octroyées sur la base de cet article que pendant les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce délai peut être prolongé de cinq années supplémentaires pour des motifs importants." Dans le rapport explicatif accompagnant ce projet de loi (p. 10), il est indiqué, à propos de cette variante, que "pour une planification, le principe de la bonne foi s'estompe avec le temps tandis que la nécessité d'adapter les plans aux nouvelles circonstances et à la nouvelle situation juridique ne fait que gagner en importance" (dans le texte allemand, il est écrit qu'avec l'écoulement du temps, l'aspect de la protection de la bonne foi, dans une planification, perd de son importance). Le projet de loi paraît ainsi admettre une limitation dans le temps des effets juridiques d'une planification détaillée non concrétisée, conformément à ce que retient la jurisprudence précitée. f) Dans la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 75b Cst., la norme constitutionnelle qui garantit la protection de la bonne foi a été prise en considération: dans des circonstances particulières, on peut appliquer l'ancien droit, plus favorable au constructeur – avant l'interdiction des résidences secondaires – si l'autorité administrative compétente a tardé sans motifs à statuer sur la demande de permis, ou si un opposant a provoqué de manière abusive des retards dans la procédure (ATF 139 II 263 consid. 8). On peut sans doute concevoir encore d'autres hypothèses où la protection de la bonne foi impose de délivrer un permis de construire une résidence secondaire après le 11 mars 2012. En l'état, cette question n'a pas été traitée de manière complète, ni dans la jurisprudence ni dans la doctrine (cf. Bernhard Waldmann, Das Bundesgericht hat gesprochen – erste Leiturteile zur Zweitwohnungsinitiative, BR/DC 5/2013 p. 237). Le régime particulier de l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires a parfois été qualifié de "lex Sawiris", en référence à un grand projet immobilier à Andermatt mis en œuvre par le promoteur Samih Sawiris, en cours de réalisation depuis quelques années après l'adoption d'un plan

d'affectation détaillé (cf. notamment un article de la Neue Zürcher Zeitung in <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/bundesrat-kommt-bergkantonen-entgegen-1.17511335>). Sans doute le Conseil fédéral a-t-il estimé que, pour un tel projet ou pour des projets comparables, le principe de la bonne foi exige une réglementation particulière, dans le cadre de l'art. 75b Cst. g) Dans la présente affaire, le plan de quartier est ancien: il a été adopté 23 ans avant le dépôt de la demande de permis de construire. Les démarches de planification ont été mises en œuvre par les anciens propriétaires du terrain, qui n'ont pas commencé la réalisation du quartier de chalets et qui ont – eux-mêmes ou leurs héritiers – cédé le terrain non bâti à un tiers. Le nouveau propriétaire a attendu six ans avant de présenter à l'autorité communale une demande de permis de construire, pour la réalisation d'une petite partie (environ 15 %) du projet de quartier. La société Les Mélèzes Lausanne SA n'a pas été, dans ce projet immobilier, le promoteur qui conçoit le quartier, veille à l'adoption du plan d'affectation spécial en définissant à ce stade de manière précise les caractéristiques de ses bâtiments, recherche des acquéreurs pour les résidences secondaires, planifie les travaux pour l'ensemble du quartier, organise l'équipement puis introduit progressivement les procédures d'autorisation de construire (à l'instar de ce que fait le promoteur Sawiris à Andermatt). En d'autres termes, la société propriétaire ne saurait invoquer des circonstances particulières, en relation avec un processus continu d'aménagement et de mise en valeur de son terrain, qui justifierait un régime spécial, sous l'angle du principe de la bonne foi. S'agissant du plan de quartier "Au Cartier", il comporte certains éléments assez détaillés, en fixant des périmètres d'implantation pour les bâtiments nouveaux, ainsi que des prescriptions sur les gabarits de ces bâtiments. Il n'énonce pas d'exigences particulières en matière de conception architecturale des bâtiments: le constructeur peut définir plusieurs caractéristiques des chalets, à l'intérieur des périmètres et des gabarits; il n'est pas tenu de créer des résidences secondaires (art. 3 al. 2 RPQ); les règles sur l'esthétique et les toitures (art. 10 et 11 RPQ) sont relativement vagues et ne permettent pas de définir d'emblée un style de bâtiments pour le quartier; il n'y a pas de prescriptions détaillées sur les parcs de stationnement (art. 14 RPQ), les aménagements extérieurs; etc. Le plan n'est accompagné d'aucun document illustratif, propre à démontrer qu'en 1990 les propriétaires avaient un projet concret de réalisation d'un quartier. Ce plan d'affectation est certes plus précis qu'un plan général d'affectation usuel, mais il laisse une certaine latitude au constructeur, en matière de conception des bâtiments et des autres ouvrages. Cela étant, les prescriptions du plan de quartier sur l'emplacement, la disposition, la dimension et l'aspect des constructions et des installations, ainsi que leurs mode et indice d'utilisation (cf. art. 8 al. 1 let. b de l'ordonnance sur les résidences secondaires) sont anciennes. Aucune construction n'a été réalisée directement après l'adoption du plan de quartier, par les propriétaires ou promoteurs d'alors qui auraient pu, il y a une vingtaine d'années, se prévaloir du fait que les éléments essentiels des autorisations de construire venaient d'être décidés dans le cadre de la procédure de planification. Les permis de construire actuellement litigieux ont été demandés pour de nouveaux projets, conçus récemment. En raison de l'écoulement du temps depuis l'adoption et l'approbation du plan de quartier (cf. supra, consid. 2e), on ne se trouve donc plus en présence de projets de construction concrets ayant déjà fait l'objet d'une première décision dans le cadre de la procédure de planification. A cela s'ajoute le fait qu'une partie du périmètre du plan de quartier paraît être devenue inconstructible à cause de l'évolution de la forêt et des distances à respecter entre lisière et constructions (cela ressort du plan de situation produit par la constructrice) et qu'à cet endroit (périmètre D), la définition de périmètres d'implantation

pour des chalets n'équivaut pas, à l'heure actuelle, à l'octroi d'autorisations de construire. Cela ne concerne certes pas la partie du périmètre où la constructrice entend réaliser ses trois chalets; c'est toutefois un élément qui démontre que le plan de quartier ne définit pas un projet entièrement et immédiatement réalisable. Aussi le régime particulier de l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les résidences secondaires ne peut-il pas être appliqué au projet litigieux. Il s'ensuit que les trois chalets prévus, conçus comme des résidences secondaires, ne peuvent pas être autorisés (cf. supra, consid. 2b). La recourante est ainsi fondée à conclure à l'annulation du permis de construire, qui n'est pas conforme au droit fédéral. Le recours doit être admis et la décision attaquée annulée.

E. 3

Les frais de la présente procédure de recours doivent être mis à la charge de la société intimée, qui succombe (art. 49 LPA-VD). La recourante, représentée par un avocat, a droit à des dépens, à la charge de la constructrice (art. 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.