

VD_OMNI AC.2016.0206 vom 24. Oktober 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-10-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0206

FR: VD_OMNI AC.2016.0206 du 24 octobre 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0206 del 24 ottobre 2017

Regeste

A. _____/Municipalité d'Ormont-Dessous, B. _____, C. _____, Service du développement territorial, Direction générale de l'environnement | La loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire présente une lacune en ce sens qu'elle ne prévoit pas de base légale permettant aux communes de créer des zones à planification obligatoire dans le périmètre de la zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT. Les zones à occuper par plans de quartier légalisées par les communes dans leur plan général d'affectation peuvent en effet déployer des effets juridiques comparables à ceux d'une zone intermédiaire inconstructible. En l'espèce, la planification communale prévoit pour une grande parcelle d'environ 4 ha classée en zone à bâtir, un schéma d'organisation spatiale comprenant cinq différentes « poches de développement » et fixant des principes d'aménagement pour l'ensemble de la parcelle, avec l'obligation pour le constructeur d'obtenir une autorisation préalable d'implantation au sens de l'art. 119 LATC avant de présenter une demande de permis de construire. Ce type de réglementation, qui déploie des effets proches ou comparables à ceux d'une zone à planification obligatoire, est une alternative intelligente à la réglementation d'une zone à occuper par plan de quartier, en permettant d'organiser et d'orienter le développement du secteur de manière harmonieuse et coordonnée, sans risquer de soustraire le terrain à la zone à bâtir par une affectation en zone à occuper par plan de quartier. Le grief de l'association recourante concernant le respect de la disposition communale imposant l'obtention d'un permis d'implantation avant le dépôt de la demande de permis de construire, sort du cadre dans lequel l'art. 12 LPN l'habilite à recourir, qui est limité au respect du droit fédéral; la règle en question ressort en effet essentiellement du droit communal, voire du droit cantonal, mais n'est en aucun cas imposée par le droit fédéral.

Erwägungen

E. 1

a) L'association recourante soutient que la planification applicable aux parcelles en cause ne serait plus conforme aux exigences découlant de l'entrée en vigueur des modifications du droit de l'aménagement du territoire, le 1^{er} mai 2014, en raison du surdimensionnement des zones à bâtir de la Commune d'Ormont-Dessous. Elle estime que la planification en vigueur devrait faire l'objet d'un contrôle incident. Elle demande ainsi la production de tous documents en mains du Service du développement territorial et de la Commune d'Ormont-Dessous permettant d'établir l'ampleur du redimensionnement de la zone à bâtir exigé pour cette commune et les mesures envisagées à ce titre. Selon la recourante, la remise en cause de la planification de 1996 se justifierait d'autant plus que les réserves de zones à bâtir auraient été constituées à l'époque en prévision de la construction de nouvelles résidences secondaires. Elle estime que la municipalité aurait dû faire usage des

dispositions lui permettant de refuser le permis de construire en raison d'une adaptation envisagée du plan d'affectation. b) Dans un arrêt de principe de 1980, le Tribunal fédéral a précisé que la légalité d'un plan des zones ne peut en principe être contestée que dans un recours formé dans le cadre de la procédure d'adoption et d'approbation du plan. Un plan d'affectation ne peut être attaqué ultérieurement, à l'occasion d'un cas d'application, que si le propriétaire en cause ne pouvait pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de droit de propriété qui lui étaient imposées, ou s'il ne disposait d'aucun moyen de défense, ou si depuis l'adoption du plan, les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public au maintien de ces restrictions pourrait avoir disparu. A part ces cas exceptionnels, le juge ne peut pas examiner à titre préjudiciel, dans une procédure d'autorisation de bâtir, la constitutionnalité du plan des zones (ATF 106 Ia 383 consid. 3a pp. 385-387). Par la suite, les conditions du contrôle incident ont été précisées dans les termes suivants: le contrôle incident ou préjudiciel du plan d'affectation dans la procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (ATF 120 Ia 227 consid. 2c; 116 Ia 207 consid. 3b et les arrêts cités). Il est toutefois possible, à titre exceptionnel, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés pourrait avoir disparu; cette précision jurisprudentielle correspond à l'obligation de réexamen des plans prévue notamment à l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ([LAT; RS 700]; ATF 121 II 317 consid. 12c p. 346; 120 Ia 227 consid. 2c). Cette jurisprudence a été confirmée à plusieurs reprises (ATF 131 II 103 consid. 2.4.1 p. 110; 127 I 103 consid. 6b pp. 105-106; 123 II 337 consid. 3a p. 342). c) En l'espèce, le plan partiel d'affectation "Les Mosses" a été approuvé par le Conseil d'Etat le 7 avril 1996. Il prévoit une mesure de planification spéciale sur la parcelle n° 1577, désignée zone « Aux Plans ». Le règlement spécial du plan partiel d'affectation "Les Mosses" (RPPA) réglemente à son chapitre IV la zone "Aux Plans". Ces dispositions fixent les objectifs de développement de la zone (art. 62 RPPA) et précisent sa destination, en indiquant qu'elle est réservée à l'habitat individuel ou multifamilial, aux colonies de vacances, à l'hôtellerie, à la para-hôtellerie, ainsi qu'aux infrastructures d'accueil et équipements nécessaires au quartier, tels que restaurants, salles de réunion, de jeux, piscine, etc. Les autres affectations compatibles avec l'habitation sont aussi admises (art. 63 RPPA). Une autorisation préalable d'implantation est requise pour chacune des poches de développement (art. 64 RPPA), qui peuvent être réalisées par étape (art. 65 RPPA). Le coefficient d'occupation du sol est fixé à 1/7 au maximum et la surface bâtie minimale de chaque bâtiment est de 60 m

E. 2

a) L'association recourante conteste aussi la conformité du projet litigieux aux exigences du droit fédéral sur les résidences secondaires. Elle indique ignorer quel est le concept d'exploitation de l'entreprise d'hébergement envisagé et prétend ne pas pouvoir vérifier si le projet contesté aura une taille et une structure permettant de créer une niche sur le marché touristique, qui soit professionnelle, lucrative et compétitive à long terme. L'association recourante demande à cet égard la production du concept d'exploitation ainsi que les pièces relatives au financement du projet de construction. Elle se réfère à un arrêt du Tribunal administratif valaisan du 6 octobre 2016 dans la cause l'opposant à la Commune de ***** et à la société *****. b) L'art. 75b de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) prévoit que les résidences secondaires constituent au maximum 20 % du parc du logement et de la surface brute au sol habitable de

chaque commune (al. 1). Les dispositions transitoires précisent que le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires sur la construction, la vente et l'enregistrement au registre foncier si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75b (art. 197 ch. 9 al. 1 Cst.). Ces dispositions attribuent implicitement à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur la question des résidences secondaires. La loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702) définit les conditions auxquelles la construction de nouveaux logements est soumise dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % (art. 1 LRS). Selon l'art. 7 LRS, les nouveaux logements peuvent être autorisés dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, à condition d'être utilisés comme résidence principale ou comme logement affecté à l'hébergement touristique (al. 1); un logement est réputé affecté à l'hébergement touristique uniquement s'il est mis de manière durable à disposition pour des séjours de courte durée aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local (al. 2); de plus, le logement ne doit pas être équipé en fonction des besoins personnels du propriétaire et être mis sur le marché dans le cadre d'un établissement d'hébergement organisé (al. 2 let. b). L'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire assortit son autorisation d'une charge sous la forme d'une restriction d'utilisation précisant que le logement est affecté à l'hébergement touristique (al. 3). Immédiatement après l'entrée en force de l'autorisation de construire, l'autorité compétente pour les autorisations de construire ordonne à l'office du registre foncier de mentionner au registre la restriction d'utilisation relative au bien-fonds concerné (al. 4). Enfin, la loi attribue au Conseil fédéral la compétence de régler les exigences concernant l'établissement d'hébergement organisé (al. 5 let.a). L'art. 4 de l'ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires (ORS; RS 700.1) précise que l'établissement d'hébergement organisé répond en principe aux conditions suivantes: " a. il comprend des services et des infrastructures de type hôtelier standards utilisés par la majorité des clients; b. il est organisé selon une conception d'exploitation de type hôtelier; c. l'exploitation se fait dans le cadre d'une entreprise homogène. " Le message du Conseil fédéral relatif au projet de loi fédérale sur les résidences secondaires précise encore qu'il est nécessaire de fixer des exigences élevées quant aux standards, à l'exploitation et la mise sur le marché des hébergements touristiques car la commercialisation de ce type de structure serait compliquée en dehors des entreprises d'hébergement organisées. Il est ainsi souhaitable que les propriétaires puissent prouver qu'ils ont conclu un accord avec l'exploitant d'une plateforme commerciale de placement touristique. Aussi, le logement ne devrait pas être équipé en fonction des besoins personnels du propriétaire, mais pourrait, par exemple, bénéficier d'une certification propre au système de classification de la Fédération Suisse de tourisme. Par ailleurs, l'existence d'un système de réservation en ligne devrait en principe être garantie (message précité 2014 II p. 2226). c) En l'espèce, le concept d'hébergement touristique résulte des plans de la demande du permis de construire. En effet, aucun des logements projetés n'est équipé d'une cuisine. La taille et la structure du projet d'hébergement touristique ainsi que l'organisation des espaces intérieurs des pavillons projetés excluent la possibilité d'installer une cuisine et empêchent toute utilisation pour les besoins du propriétaire. Par ailleurs, la transformation du chalet existant en réception comporte la surface suffisante pour l'organisation d'une salle à manger et la préparation des petits déjeuners avec tous les services liés à une réception hôtelière. Il s'agit d'une véritable infrastructure d'accueil avec une fonction propre à l'hébergement touristique;

l'infrastructure d'accueil est même indispensable puisqu'il n'est pas possible de cuisiner quoi que ce soit, même un petit déjeuner, dans les pavillons projetés. Les caractéristiques architecturales du projet excluent d'utiliser les logements à d'autres fins que l'hébergement touristique. Il apparaît ainsi que les conditions de l'art. 4 ORS sont remplies en raison de l'existence de services et d'infrastructures de type hôtelier standard qui devront être utilisés par la majorité des clients (let. a). Le projet est organisé selon une conception d'exploitation de type hôtelier (let. b), car il est orienté vers l'hébergement professionnel de visiteurs à court terme. Enfin, les caractéristiques même du projet imposent une exploitation dans le cadre d'une entreprise homogène (let. c), en raison de la nécessité d'organiser les petits déjeuners dans le local de réception. En définitive, l'absence de cuisine dans les logements, organisés sous forme de pavillons comprenant seulement des espaces pour dormir avec salle de bains et séjour, permet de garantir une exploitation sous la forme d'un établissement d'hébergement organisé au sens de l'art. 7 al. 2 let. b LSR et de l'art. 4 ORS, sans qu'il soit nécessaire d'ordonner la production des pièces requises par l'association recourante. Ces dispositions n'exigent pas la production d'une telle documentation, car le concept de gestion hôtelière peut se déduire et s'imposer par les caractéristiques propres du projet, comme c'est le cas en l'espèce. Aussi, la municipalité a déjà requis l'inscription au registre foncier de la mention prévue par l'art. 7 al. 4 LSR.

E. 3

a) L'association recourante invoque encore l'art. 64 RPPA en reprochant à l'autorité intimée de n'avoir pas suivi la procédure de demande préalable d'implantation. L'art. 64 RPPA prévoit en effet qu'avant toute demande de permis de construire, une autorisation préalable d'implantation selon l'art. 119 LATC est requise pour chacune des poches de développement de la zone. b) La zone "Aux Plans" englobe une vaste parcelle de plus de 3 hectares, qui fait l'objet d'un concept d'aménagement précisé par les objectifs figurant à l'art. 62 RPPA et illustrés par un schéma de développement auquel l'art. 65 RPPA fait référence. L'exigence réglementaire visant à soumettre l'ensemble du secteur à une autorisation préalable d'implantation pour chacune des poches prévues par le schéma de développement déploie les effets comparables, du point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, à l'exigence d'une zone de planification obligatoire ou d'une zone à occuper par plans de quartiers, en permettant d'orienter et d'organiser le développement de la zone de manière harmonieuse et coordonnée, sans remettre en cause le statut constructible du bien-fonds; il s'agit d'un avantage déterminant par rapport aux zones à occuper par plans de quartiers, qui nécessitent d'engager une procédure complète de planification comprenant l'examen préalable (art. 56 LATC), l'enquête publique (art. 57 LATC), la procédure d'adoption par les conseils de la commune (art. 58 LATC), dont l'issue reste aléatoire, et la procédure d'approbation préalable (art. 60 LATC). L'exigence de l'autorisation préalable d'implantation, telle qu'elle est prévue à l'art. 64 RPPA, est en quelque sorte une alternative intelligente à la réglementation d'une zone à occuper par plan de quartier, ou à une zone à une planification obligatoire, dont le statut n'est pas clairement défini par le droit cantonal et qui peut, selon les circonstances, être assimilée à une zone intermédiaire au sens de l'art. 51 LATC (voir l'arrêt AC.2004.0213 du 22 juin 2006 consid. 5d et les arrêts cités; voir aussi les arrêts AC.2014.0090 du 30 juin 2016 consid. 4a; AC.2009.0018 du 27 décembre 2011 consid. 2b; AC.2009.0043 du 30 décembre 2010 consid. 2b). c) Cela étant précisé, il convient d'examiner si l'association recourante bénéficie de la qualité pour recourir pour soulever un tel grief. Cette dernière déduit son droit de recourir de l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la

nature (LPN; RS 451). L'art. 12 al. 1 let. b et al. 2 LPN confère le droit de recourir contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. L'association recourante est reconnue comme une association d'importance nationale qui se voue à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (cf. ch. 9 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]). A ce titre, elle a en principe qualité pour agir par la voie du recours en matière de droit public, en tant qu'elle allègue que la décision litigieuse est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage. L'habilitation prévue par l'art. 12 al. 1 LPN concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN. L'art. 12 LPN est en effet inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé "Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération" (ATF 138 II 281 consid. 4.4 p. 287; 121 II 190 consid. 2c p. 196; 120 Ib 27 consid. 2c). Le simple fait d'affirmer que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas. Encore faut-il que les organisations allèguent, avec une certaine vraisemblance, qu'il touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération. Lorsque l'allégué n'apparaît pas d'emblée entièrement dépourvu de fondement ou que la question soulève une controverse entre les parties, l'autorité saisie ne peut écarter la prétention comme étant manifestement dénuée de sens; elle doit trancher la question préalable en ordonnant au besoin les mesures d'instruction propres à clarifier l'état de fait (ATF 123 II 5 consid. 2c pp. 7 ss; arrêts 1C_393/2011 du 3 juillet 2012 consid. 5, in DEP 2012 p. 577; 1A.1/2006 du 25 avril 2006 consid. 2.1 et 2.3, in DEP 2006 p. 388 et RDAF 2007 I p. 425) ou trancher la cause au fond (arrêt 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 1.2.2, in DEP 2005 p. 696). La mesure contestée ne doit pas nécessairement menacer une surface protégée ou digne de protection (ATF 139 II 271 consid. 11.2 pp. 277 ss. et les références citées). Tel n'est pas le cas que lorsque l'existence de la tâche fédérale ne ressort précisément que du fait d'une atteinte alléguée concrète à des objets directement protégés par la LPN. Dans tous les autres cas dans lesquels les autorités accomplissent une tâche fédérale, le devoir général de ménager la nature et le paysage existe quelle que soit l'importance de l'objet, dans la mesure de ce qu'exige sa protection et celle de ses environs (art. 3 al. 3 LPN). d) En l'espèce, l'exigence d'une autorisation préalable d'implantation avant le dépôt d'une enquête publique, prévue par l'art. 64 RPPA, relève strictement du droit communal. Cette exigence n'est pas prévue par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions, qui réglemente l'autorisation préalable d'implantation à l'art. 119 LATC comme une simple faculté. L'exigence communale d'une autorisation préalable d'implantation résulte vraisemblablement d'une lacune du droit cantonal, qui ne prévoit pas de zones de planification obligatoire sans risquer de remettre en cause le statut constructible de la zone (AC.2009.0043 du 30 décembre 2010). Cette exigence relève essentiellement du droit communal et le grief de l'association recourante en relation avec l'exigence de l'art. 64 RPPA n'apparaît pas recevable. Au demeurant, l'exigence d'une autorisation préalable d'implantation sur l'ensemble de la parcelle n° 1577 n'a plus beaucoup de sens, dès lors que la plus grande partie de ce bien-fonds devra être déclassée en zone agricole et seule l'urbanisation de la poche D subsiste. Aussi, la jurisprudence fédérale récente accorde un

pouvoir d'appréciation très important aux communes dans l'application de leurs propres règles communales. La jurisprudence précise en effet que lorsqu'une autorité communale apprécie les circonstances locales dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière que l'autorité de recours contrôle avec retenue; ainsi dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, la juridiction de recours doit la respecter, en dépit de son pouvoir d'examen. Elle ne peut intervenir et le cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (voir TF 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 consid. 2.2; 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3). La municipalité pouvait donc considérer que l'exigence de l'autorisation préalable d'implantation était excessive ou disproportionnée, dès lors qu'une faible proportion de l'ensemble de la zone "Aux Plans" (17 % environ) serait finalement urbanisée et que le solde du terrain serait classé en zone agricole. De plus, le concept de développement prévu répond à l'exigence d'une structure d'hébergement touristique et correspond pour l'essentiel aux objectifs de l'art. 62 RPPA et au schéma d'aménagement annexé au règlement. Cela étant, il n'est pas nécessaire de déterminer si la municipalité a excédé son pouvoir d'appréciation en renonçant à l'exigence d'une autorisation préalable d'implantation, dès lors que les griefs de l'association recourante, qui ne concernent pas le droit fédéral au sens de l'art. 12 LPN, ne sont pas recevables.

E. 4

L'association recourante critique aussi le permis de construire délivré pour l'accès prévu sur la parcelle n° 1574, destiné à desservir le projet contesté. Toutefois, les griefs liés à ce permis de construire sont uniquement en relation avec ceux dirigés contre le permis de construire principal concernant le projet d'hébergement touristique, de sorte qu'il y a lieu de les rejeter également. Enfin, la demande de production de photomontages n'apparaît pas nécessaire. La section du tribunal qui a procédé à l'inspection locale est formée de deux architectes expérimentés qui ont pu apprécier les qualités d'intégration du projet contesté dans le site et son environnement. Le tribunal relèvera encore sur ce point que la réglementation communale permet une hauteur au faîte de 10 m alors que les pavillons sont tous conçus avec une hauteur au faîte inférieure à 5 m (4.50 m.), mesurée depuis la moyenne du terrain naturel aux angles des bâtiments (art. 68 RPPA).

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr., seront mis à la charge de l'association recourante (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).