

VD_OMNI AC.2021.0308 vom 12. April 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-04-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0308

FR: VD_OMNI AC.2021.0308 du 12 avril 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0308 del 12 aprile 2022

Regeste

A. _____ /Municipalité d'Ormont-Dessous, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale de l'environnement (DGE) | Recours contre le refus de la DGE et de la DGTL d'accorder les autorisations spéciales pour régulariser le couvert en bois d'une terrasse de restaurant ainsi qu'un dôme amovible permettant d'accueillir des clients supplémentaires. Les installations litigieuses se situent dans le périmètre du site marécageux d'importance nationale "Col des Mosses/La Lécherette" et du plan d'affectation cantonal (PAC) réglant la protection de ce site. - Le couvert en bois finalement réalisé ne correspond pas au couvert composé de panneaux en verre qui avait été autorisé suite à l'arrêt de la CDAP (AC.2018.0088). Les travaux effectués vont au-delà de la simple rénovation admissible sous l'angle de l'art. 23d al. 2 let. b LPN et du RPAC et doivent être considérés comme un agrandissement du bâtiment existant. - Le dôme, compte tenu de ses dimensions, de son affectation et de son exploitation plusieurs mois par année doit être considéré comme une construction (mobilier) soumise à autorisation de construire (art. 22 al. 1 LAT et 68a RLATC). La législation fédérale et la réglementation du plan d'affectation cantonal ne permettent pas d'autoriser de nouvelles constructions à vocation touristique dans le périmètre du site marécageux. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), est ouverte contre les décisions prises par la municipalité et les services cantonaux spécialisés, notifiées de façon coordonnée, qui refusent un projet de construction sur une parcelle située hors de la zone à bâtir (cf. art. 123 al. 3 LATC). Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. La société propriétaire des biens-fonds, qui a demandé en vain les autorisations de construire, a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La contestation porte en premier lieu sur le refus d'autorisation pour le couvert en bois installé sur la terrasse du restaurant. La recourante expose qu'après avoir obtenu en 2018 l'autorisation de poser une véranda amovible entièrement vitrée (sept modules de verre emboîtables), elle a constaté qu'il n'existait aucune solution satisfaisante pour résoudre le problème de la collision des oiseaux sur les vitres; la seule solution d'agrandissement consistait donc dans la réalisation d'un couvert en bois non isolé avec toit et parois amovibles. Elle estime que son projet est identique à celui qui déjà été autorisé et qu'il n'a

aucun impact supérieur à celui de la verrière; il devrait donc être également jugé conforme au droit fédéral et au PAC 292A. Dans l'arrêt AC.2018.0088 du 12 octobre 2018, la CDAP a rappelé les normes du droit fédéral applicables dans les sites marécageux d'importance nationale (consid. 2a de cet arrêt). Ce régime est rigoureux parce qu'il confère une "protection absolue" à ces sites marécageux ainsi qu'aux marais qui s'y trouvent. L'art. 23b al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) définit la notion de site marécageux: on entend par là un paysage proche de l'état naturel, caractérisé par la présence de marais; une étroite relation écologique, visuelle, culturelle ou historique unit les marais au reste du site. Le site Col des Mosses/La Lécherette, reconnu d'importance nationale, a été délimité dans l'inventaire fédéral en tenant compte de la vocation touristique de la région (d'après la fiche de l'objet). Les terrains bâtis de la station, au col ou au village de la Lécherette, ne font pas partie de ce périmètre; l'emplacement du restaurant B. _____ et ses abords, même s'ils sont assez proches du centre de la station, sont en revanche à l'intérieur des limites du site marécageux. Après l'établissement de l'inventaire fédéral, il incombait aux autorités cantonales, conformément à l'art. 23c al. 2 LPN, de veiller à la concrétisation et à la mise en œuvre des buts de la protection. Le plan d'affectation cantonal PAC 292A a été adopté à cet effet. Dans cette procédure de planification, la possibilité a été donnée aux propriétaires concernés de contester la délimitation du périmètre protégé, en faisant valoir le cas échéant que les limites du site marécageux dans l'inventaire fédéral auraient été mal définies parce qu'il manquerait un lien (écologique, biologique, culturel, visuel) entre les marais protégés et les abords (cf. à ce propos arrêt TF 1C_445/2019 du 27 août 2020). L'inclusion des parcelles nos 1414 et 3180 de la recourante dans les zones protégées du PAC n'a pas été contestée. Pour la mise en œuvre des buts de la protection, les autorités cantonales compétentes doivent évaluer, pour chaque projet de construction (de transformation, de rénovation), le risque d'atteinte non seulement aux biotopes eux-mêmes (hauts-marais, bas-marais) mais également au site dans sa composante paysagère. Pour ces aspects (conservation des biotopes, préservation du paysage), l'avis de la DGE, service spécialisé, est déterminant. Cela étant, les règles du droit fédéral, combinées avec celles du règlement du PAC 292A, ne confèrent pas un grand pouvoir d'appréciation à cette autorité, ni du reste à l'autorité cantonale compétente pour les autorisations et les dérogations (art. 24 ss LAT) hors de la zone à bâtir, à savoir la DGTL. En effet, pour les bâtiments et installations qui ne sont pas directement nécessaires à l'exploitation agricole et sylvicole des terrains compris dans le site ni à la protection des marais, la réglementation de l'art. 23d LPN ne permet que "l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement" (al. 2 let. b). L'art. 9 RPAC précise qu'il en va ainsi pour les constructions à vocation touristique existantes comme les restaurants qui peuvent être "entretenues et rénovées" (let. e). La construction d'un nouveau restaurant pour skieurs serait quoi qu'il en soit exclue en vertu des art. 23d LPN et 10 RPAC. Dans l'arrêt AC.2018.0088 du 12 octobre 2018 (consid. 2b), la CDAP a cherché à préciser ce qu'il fallait entendre par rénovation au sens de l'art. 23d al. 2 let. b LPN et de l'art. 9 let. e RPAC. Il ne s'agit ni d'un agrandissement ni d'une reconstruction; cela vise le "gros" entretien non périodique, que requiert le maintien d'une construction dans un état conforme aux normes usuelles. Par l'adaptation aux besoins actuels, la rénovation ne sert pas simplement, comme l'entretien périodique, à assurer le maintien de la valeur de la construction, mais implique en général, du point de vue économique, un accroissement de cette valeur. Dans ce contexte, il importe de bien déterminer ce qui est admissible au titre de la rénovation puisque les travaux dépassant le

cadre de cette notion, c'est-à-dire constituant un agrandissement, ne sont pas admis. Il ressort de l'arrêt précité qu'il n'est pas évident de tracer la limite entre une rénovation et un agrandissement. Les travaux d'installation d'un couvert vitré amovible de la terrasse ont toutefois pu être considérés comme des travaux de rénovation, pour différents motifs (consid. 2c): abriter la terrasse quand les conditions météorologiques sont défavorables correspond aux attentes actuelles des skieurs; la capacité d'accueil de l'établissement n'est pas augmentée; la terrasse ne deviendrait pas une extension de la salle, en l'absence d'accès direct; par temps ensoleillé et suffisamment chaud, la terrasse ne serait pas couverte; il n'y aurait pas d'augmentation de la surface utilisable mais uniquement une meilleure utilisation (d'un point de vue commercial) de cette surface certains jours de la saison; il n'est pas prévu d'installation technique (chauffage notamment). Les travaux finalement réalisés par la recourante modifient sensiblement l'aspect du restaurant et de sa terrasse, par rapport à ce qui avait été autorisé en 2018. Pendant toute la saison de ski, c'est-à-dire pendant toute la période d'exploitation du restaurant, la terrasse n'apparaît plus comme telle, mais comme une extension du bâtiment. Les clients sont installés à l'intérieur, et non pas dans un espace extérieur doté d'une protection vitrée amovible. Bien qu'il soit possible de démonter les parois et la toiture en fin de saison, pour les remonter avant le début de la saison suivante, et qu'il s'agisse d'une structure légère, on peut retenir que les deux projets sont sensiblement différents l'un de l'autre. Dans son appréciation de 2018 tenant compte de l'impact paysager, la DGE avait jugé admissible la couverture vitrée. En revanche, à propos du projet actuel, l'appréciation de cette autorité est négative. Pour expliquer le refus de l'autorisation spéciale, la DGE retient que les conditions de l'art. 9 RPAC ne sont plus réunies – donc que ces travaux vont au-delà de la simple rénovation. La DGTL, dans sa décision, qualifie expressément ces travaux d'agrandissement. Dans un site marécageux, le droit fédéral laisse une certaine marge d'appréciation aux autorités cantonales pour interpréter la notion de rénovation et pour déterminer, concrètement, si la modification projetée d'un bâtiment existant reste dans les limites de cette notion. Elles doivent tenir compte de la valeur des éléments naturels du site (voir notamment la fiche de l'inventaire fédéral, supra let. B) et du caractère visible de l'ouvrage, à savoir de la perception par un observateur du bâtiment avant et après les travaux. Si le résultat donne l'impression d'une extension en surface ou en volume, de sorte qu'un élément étranger supplémentaire se trouve dans le site, la modification doit être en principe qualifiée d'agrandissement et refusée. Le caractère saisonnier de l'ouvrage peut éventuellement jouer un rôle; néanmoins, s'il est installé chaque hiver durant quatre mois (de décembre à mars), il a un impact durable sur le paysage. En d'autres termes, la possibilité de le démonter facilement n'est pas un facteur déterminant. En l'occurrence, la DGE et la DGTL sont parvenues à la conclusion que le nouveau mode de couverture de la terrasse, qui crée en réalité une nouvelle salle de restaurant – avec des façades pleines en bois dotées de fenêtres et une toiture fixe – équivalait à un agrandissement. Cette appréciation n'est pas critiquable, dès lors que ce projet est sensiblement différent du projet de couverture amovible autorisé en 2018, qui conservait l'aspect essentiel de la terrasse existante. Le refus des autorisations spéciales est donc conforme aux règles sur la protection du site marécageux.

E. 3

La recourante critique par ailleurs le refus des autorisations spéciales cantonales pour le dôme démontable, ouvrage temporaire installé trois mois par année durant la saison d'hiver. La recourante ne conteste pas la nécessité d'une autorisation de construire pour cette installation, située hors de la zone à bâtir. Cette exigence découle en effet du droit fédéral.

Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence, sont visés par cette disposition tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui présentent une relation fixe au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement (cf. ATF 140 II 473 consid. 3.4.1, ATF 139 II 134 consid. 5.2 et les références). Les constructions mobilières (voir la définition de l'art. 677 al. 1 CC: "constructions légères telles que chalets, boutiques, baraques, élevées sur le fonds d'autrui sans intention de les y établir à demeure") installées pour une durée significative en un lieu fixe, sont assimilées par la jurisprudence aux constructions et installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT (cf. ATF 139 II 134 consid. 5.2; ATF 123 II 256 consid. 3; TF 1C_254/2016 du 24 août 2016 consid. 3.2). Il est vrai que le droit cantonal permet à la municipalité, lorsqu'on lui présente un projet de construction mobilière – comme une halle de fête, un chapiteau de cirque, une tribune – destinée à être utilisée 3 mois au maximum, de dispenser ce projet d'une autorisation (art. 68a al. 2 let. c du règlement d'application de la LATC [RLATC; BLV 700.11.1]). La municipalité doit cependant vérifier préalablement si les travaux ne portent pas à atteinte à un intérêt public prépondérant (protection de la nature ou des sites naturels notamment - art. 68a al. 1 let. a RLATC); quand le projet est situé hors de la zone à bâtir ou dans un site protégé, le règlement cantonal prévoit qu'il doit être soumis aux services cantonaux concernés (art. 68a al. 1 let. b RLATC). C'est donc bien à la DGTL ou la DGE, en l'espèce, qu'il incombe d'apprécier la situation et de décider si le projet est soumis, ou non, à autorisation. Le dôme, compte tenu de ses dimensions, de son affectation (annexe d'un restaurant utilisée pour le service de repas) et de son exploitation durant plusieurs mois chaque saison d'hiver, doit être considéré comme une construction (mobilière) nouvelle, soumise à autorisation. Par conséquent, les conditions de l'art. 10 RPAC sont applicables. Or il est évident qu'il n'y a pas de relation directe entre l'exploitation du dôme, d'une part, et la gestion et la conservation du site et de ses biotopes, d'autre part (cf. art. 10 al. 1 RPAC) et que cet ouvrage ne peut pas être autorisé sur la base de cette disposition (qui correspond à ce que prévoit l'art. 23d LPN), ni bénéficier d'une dérogation parce que son implantation serait imposée par sa destination (cf. art. 24 LAT). Quand bien même la description du site marécageux rappelle que la région est connue pour sa vocation touristique déjà ancienne, la réglementation du droit fédéral et du plan d'affectation cantonal ne permet pas d'autoriser de nouvelles constructions touristiques, singulièrement de nouveaux restaurants pour les skieurs. Le refus des autorisations spéciales pour ce projet ne viole donc pas le droit fédéral ni le droit cantonal.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation des décisions attaquées. Succombant, la recourante supportera les frais de la cause (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 LPA-VD).

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