

# VS\_GERICHTE A1 16 10 vom 6. Oktober 2016

VS Kantonsgericht, 2016-10-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 16 10](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_16_10)

FR: VS\_GERICHTE A1 16 10 du 6 octobre 2016

IT: VS\_GERICHTE A1 16 10 del 6 ottobre 2016

## Regeste

RVJ / ZWR 2017 13 Constructions Bauwesen ATC (Cour de droit public) du 6 octobre 2016 – A1 16 10 Hébergements touristiques qualifiés - Application de la LRS et de l'ORSec, entrés en vigueur le 1er janvier 2016, au cas d'espèce (art. 25 al. 1 LRS ; consid. 2). - Notion d'établissement d'hébergement organisé et conditions à remplir ; examen du cas particulier (art. 7 al. 2 let. b LRS, art. 4 ORSec ; consid. 3 et 4). - Hébergement touristique dans le même bâtiment où le propriétaire a sa résidence principale (art. 7 al. 2 let. a LRS ; consid. 5). Geeignete touristische Bewirtschaftung - Anwendung des ZWG und der ZWV, welche am 1. Januar 2016 in Kraft traten, auf den vorliegenden Fall (Art. 25 Abs. 1 ZWG, E. 2). - Begriff und Voraussetzungen des strukturierten Beherbergungsbetriebs, Anwendung auf den vorliegenden Fall (Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG, Art. 4 ZWV, E. 3)

## Erwägungen

### E. 3

Les possibilités de création de nouveaux logements dans les communes qui sont concernées par cette restriction sont prévues au chapitre 4 de la LRS. Parmi ces possibilités figure celle qui autorise la création de logements affectés à l'hébergement touristique, réglée à l'article 7 alinéa 1 lettre b LRS. Cette disposition vise exclusivement les logements qui sont mis de manière durable à la disposition d'hôtes pour des séjours de courte durée, aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local (art. 7 al. 2 LRS) ; lesdits logements doivent, en plus, remplir l'une des conditions suivantes : être situés dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal

- 6 - (art. 7 al. 2 let. a LRS) ou ne pas être équipés en fonction des besoins personnels du propriétaire et être mis sur le marché dans le cadre d'un établissement d'hébergement organisé (art. 7 al. 2 let. b LRS). 4.1 Usant de la délégation prévue par l'article 7 alinéa 5 LRS, le Conseil fédéral a fixé à l'article 4 ORSec les exigences nécessaires à la reconnaissance d'un établissement d'hébergement organisé : il faut que l'établissement en question comprenne des services et des infrastructures de type hôtelier standards utilisés par la majorité des clients (let. a), qu'il soit organisé selon une conception d'exploitation de type hôtelier (let. b) et que l'exploitation se fasse dans le cadre d'une entreprise homogène (let. c). Commentant cette disposition dans un document du 18 novembre 2015, l'Office fédéral du développement territorial a précisé que ces trois conditions devaient être cumulativement remplies (cf. ARE, Ordonnance sur les résidences secondaires – Commentaires, p. 5). Il a ajouté que les critères déterminants pour savoir si l'on se trouve en présence d'un établissement d'hébergement organisé au sens de la LRS étaient notamment les suivants : ■ offre suffisante de services et d'infrastructures de type hôtelier : il s'agit de services et d'infrastructures qui typiquement sont offerts par des hôtels (comme p. ex. réception, service de chambre, installations communes comme piscine intérieure,

équipements sportifs, restaurants et salles de jeu habituellement accessibles à la plupart des clients, l'essentiel ici étant que de tels services soient proposés et qu'ils puissent être accessibles aux clients) ; on peut aussi envisager que certains des services ou des infrastructures soient fournis par des partenaires de la région ; ■ existence d'un concept de type hôtelier, qui doit être orienté vers l'hébergement professionnel de visiteurs à court terme ; figurent comme exemples de telles formes d'hébergement des résidences de type hôtelier comme des hôtels « resort » (hôtel avec des chambres et des logements exploités touristiquement), des « resorts » de vacances et des villages de vacances (p. ex. REKA, Landa) ; ■ gestion uniforme de l'établissement ; ■ type de commercialisation : l'exploitation commerciale et la commercialisation sont organisées de telle manière que les logements sont proposés de manière durable aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local – notamment aussi en hautes saisons – pour qu'ils fassent aussi réellement l'objet d'une demande. D'après le Message du Conseil fédéral du 19 février 2014 sur le projet de loi sur les résidences secondaires (ci-après : le Message), la notion d'entreprise d'hébergement organisé permet de tenir compte des limites toujours plus difficiles à définir entre hôtellerie et parahôtellerie, logements de vacances et résidences secondaires. Une

- 7 - entreprise d'hébergement organisée présuppose néanmoins l'existence d'un concept d'exploitation de type hôtelier incluant en général les infrastructures minimales correspondantes (p. ex. une réception) et formant un ensemble d'une taille minimale. Il s'agit par exemple de résidences hôtelières telles que les complexes hôteliers (hôtels avec chambres et appartements) et les résidences et villages de vacances qui proposent un hébergement pour de courts séjours de vacances et des prestations de type hôtelier. Ces installations ont en général pour caractéristique de former un ensemble construit (centre avec entrée principale et réception, place de stationnement centrale) composé d'installations communautaires telles que piscine, terrain de sport, restaurants et places de jeux accessibles à tous les hôtes. L'installation doit avoir une taille et une structure permettant une mise sur le marché qui soit professionnelle et lucrative, et être conçue de façon à rester compétitive à long terme (cf. FF 2014 2209, p. 2226). 4.2 Selon la recourante, le concept d'exploitation choisi par X\_\_\_\_\_ Sàrl ne répond pas aux exigences précitées, dans la mesure où cette société ne dispose que d'une officine à A\_\_\_\_\_, où elle reçoit ses clients à qui elle propose un service de literie, de nettoyage ainsi que, sur demande, un service de petit déjeuner. La recourante pointe en particulier l'absence d'installations communes et l'insuffisance des services proposés à la clientèle, ce qui, à son avis, ne permet pas de conclure à l'existence d'un établissement d'hébergement organisé au sens des articles 7 alinéa 2 lettre b LRS et 4 ORSec. Elle observe que le concept d'exploitation proposé in casu, vague et imprécis, correspond en réalité à celui d'hébergements touristiques sans réelle structure organisée et proposés sur une plate-forme de placement exploitée commercialement (via Internet) ; elle souligne que cette exception à l'interdiction générale de bâtir prévue par l'article 6 alinéa 1 LRS, initialement prévue dans le projet de loi, a été biffée au cours des débats parlementaires, de sorte qu'elle ne pouvait pas être admise pour les quatre chalets projetés par X\_\_\_\_\_ Sàrl. Celle-ci explique qu'elle mettra ces logements individuels en location toute l'année (semaine par semaine) par l'entremise d'un site Internet (www.E\_\_\_\_\_.com, où il est possible de procéder aux réservations) lui permettant d'attirer une clientèle internationale, selon une formule qui lui a déjà permis d'atteindre d'excellents taux d'occupation pour d'autres logements similaires qu'elle exploite à A\_\_\_\_\_, créant ainsi des « lits chauds ». Elle se réfère à la teneur du

message du Conseil fédéral pré- cité pour affirmer que celui-ci ne précise pas dans quelle mesure les établissements doivent nécessairement être composés d'installations communautaires telles que piscine, place de jeux ou terrain de sport. X\_\_\_\_\_ Sàrl observe que bon nombre

- 8 - d'hôtels ne possèdent d'ailleurs pas de telles installations et en déduit qu'il serait excessif de les imposer aux établissements d'hébergement organisé au sens des articles 7 alinéa 2 lettre b LRS et 4 ORSec. Elle rappelle les services proposés à ses hôtes dans des logements touristiques qui doivent être considérés comme un ensemble construit et s'étonne en outre de la démarche de la recourante dans la présente affaire, dans la mesure où celle-là avait formellement renoncé, le 8 mai 2015, à contester un permis de construire relatif à d'autres logements touristiques exploités selon le même concept, à A\_\_\_\_\_, et retiré le recours qu'elle avait déposé devant le Conseil d'Etat contre ce permis. 4.3 De l'avis de la Cour, le modèle d'exploitation de X\_\_\_\_\_ Sàrl ne correspond pas à un établissement d'hébergement organisé au sens des articles 7 alinéa 2 lettre b LRS et 4 ORSec, car il présente une infrastructure et des services hôteliers qui sont insuffisants au regard des exigences qui ressortent de ces dispositions (cf. spéc. art. 4 let. a ORSec). 4.3.1 S'agissant des services, cette société indique, dans sa réponse du 12 février 2016 (p. 5), que son directeur reste à l'entière disposition des hôtes durant leur séjour, avec le souci de répondre, en permanence, à leurs exigences les plus élevées ; elle ajoute qu'elle assure toutes les prestations hôtelières typiques, telles qu'un service de literie, de nettoyage et de petit déjeuner. Ces explications ne sont cependant étayées par aucun moyen de preuve, si bien que la Cour ne peut pas les prendre en compte autrement qu'en les mettant en lien avec les offres consultées sur la plate-forme Internet de location (www.E\_\_\_\_\_.com). Or, tel que détaillé sur ce site Internet (consulté le 26 septembre 2016), le prix de location à la semaine pour chacun des onze chalets exploités par X\_\_\_\_\_ Sàrl à A\_\_\_\_\_ (cf. liste déposée par la commune le 12 février 2016) n'inclut aucun linge de lit et serviettes de bains (à amener). Le service de literie proposé consiste à fournir le linge de lit moyennant un prix par personne par semaine ; il en va de même pour les serviettes de bains. Ce service ne correspond pas à ce qui est attendu dans un établissement hôtelier où, en principe, le personnel fait les lits et change les serviettes de bains chaque jour (service de chambre journalier, mentionné in David Equey, Résidences secondaires : de l'Initiative « Weber » à la législation et à la réglementation d'application, in Jusletter du

## **E. 8**

février 2016, p. 37 s.). Toujours selon le site Internet, un montant est perçu obligatoirement pour le ménage à la fin de la période de location, ce qui ne constitue pas non plus en soi une prestation typiquement hôtelière proposée à la clientèle durant le séjour. En outre, le prix de location semble inclure un service de livraison du pain à

- 9 - domicile, qui ne correspond pas à une prestation de petit déjeuner standard en milieu hôtelier. De manière plus générale, s'ajoute à cela le fait que X\_\_\_\_\_ Sàrl est, avant tout, une société active dans la construction et la vente de chalets à A\_\_\_\_\_ (cf. www.X\_\_\_\_\_.com, consulté le 26 septembre 2016). Dès lors que l'activité essentielle de cette société n'est pas l'accueil et l'hébergement touristique, la Cour ne peut pas, sans autres éléments de preuve concrets, admettre que la société ou son directeur sera à la disposition des hôtes durant le séjour de ceux-ci pour leur assurer des prestations de type hôtelier. 4.3.2 Quant aux infrastructures, le Message du Conseil fédéral indique qu'un établissement d'hébergement organisé doit disposer d'infrastructures minimales

caractéristiques de l'hôtellerie, lesquelles forment en général « un ensemble construit (centre avec entrée principale et réception, place de stationnement centrale) composé d'installations communautaires » (cf. FF 2014 2209, p. 2226). Cette exigence concerne des infrastructures de base (« minimales »), qui sont typiquement présentes dans un cadre hôtelier. Dans ce contexte, l'absence d'infrastructures communautaires plus développées (p. ex. une piscine, un restaurant ou une salle de sport) n'apparaît certes pas déterminante : on ne saurait a priori subordonner la reconnaissance d'un établissement d'hébergement organisé au sens de la LRS à la réalisation d'infrastructures de ce type, dont tous les hôtels ne disposent d'ailleurs pas. Dans le même sens, l'ARE envisage que certaines infrastructures, absentes de l'établissement, puissent être fournies par des partenaires de la région (ARE, Ordonnance sur les résidences secondaires – Commentaires, p. 5). Néanmoins, en l'espèce, la seule infrastructure existante est une réception aménagée au sein de l'office de X\_\_\_\_\_ Sàrl à A\_\_\_\_\_, où cette société gère par ailleurs ses activités de construction et de promotion immobilière. Cette infrastructure – unique, offrant un service très basique et dont les locaux ne sont pas exclusivement et prioritairement dédiés à l'établissement touristique – ne correspond pas aux minima requis. Elle ne constitue pas le centre d'un ensemble bâti regroupant les logements proposés à la clientèle, qui sont dispersés en divers endroits de la station. Pour ces raisons, cette « réception » ne peut pas être considérée comme une infrastructure hôtelière caractéristique, orientée sur les besoins de la clientèle touristique et permettant de reconnaître l'existence d'un établissement d'hébergement organisé au sens de la LRS. 4.3.3 Il est rappelé, dans ce contexte, ce que signale d'ailleurs la recourante, que le projet de loi mis en consultation par le Conseil fédéral prévoyait la possibilité de cons-

- 10 - truire des logements dédiés à l'hébergement touristique sans restriction particulière quant à la structure, l'organisation ou la taille minimales, les logements devant notamment être proposés à la location sur une plate-forme de placement exploitée commercialement (p. ex. sur Internet ; art. 7 al. 2 let. c et art. 8 du projet de loi). Cette exception à l'interdiction de bâtir prévue par la LRS a été biffée à l'issue des débats parlementaires. Il est dès lors nécessaire, afin de se conformer à la volonté du législateur fédéral, de ne pas réintroduire cette possibilité de bâtir via une interprétation très large de la notion d'établissement d'hébergement organisé au sens discuté ci-dessus. La structure et l'organisation d'un tel établissement doivent ainsi remplir des exigences minimales qui permettent de le distinguer d'une simple plate-forme commerciale de placement. 4.4 Dès lors que le modèle d'exploitation prévu par la constructrice ne remplit pas l'une des conditions cumulatives permettant de reconnaître l'existence d'un établissement d'hébergement organisé (art. 4 let. a ORSec), il n'est pas nécessaire d'examiner si les deux autres conditions sont remplies (art. 4 let. b et c ORSec). 5.1 En dehors d'un établissement d'hébergement organisé, la loi prévoit en particulier la possibilité de créer des logements mis de manière durable à la disposition d'hôtes pour des séjours de courte durée, à la condition que ces locaux soient situés dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal (art. 7 al. 2 let. a LRS). X\_\_\_\_\_ Sàrl signale que l'un des chalets contestés, destiné à l'hébergement touristique, est mitoyen à celui qu'elle veut ériger en résidence principale. Il sied d'examiner si ce logement peut être construit en vertu de la disposition précitée. 5.2 Dans son Message, le Conseil fédéral explique que cette norme permet à la population locale de conserver la possibilité, lors de la construction d'une résidence principale pour une utilisation propre, de créer, à des conditions strictes, des résidences secondaires dans le même bâtiment (par ex. pour obtenir un revenu

complémentaire) sans devoir remplir les conditions relatives aux établissements d'hébergement organisés. La population locale doit ainsi pouvoir assumer de façon active son rôle d'accueil. Le Conseil fédéral précise que cette possibilité n'est envisageable que si le nombre de logements supplémentaires ainsi projetés reste faible : à partir de quatre logements, la condition ne pourra plus guère être considérée comme remplie (cf. FF 2014 2209, p. 2225). Dans le rapport explicatif qu'il a établi au sujet de l'avant-projet de loi, l'ARE indique aussi que, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, les propriétaires doivent fournir la preuve que les logements sont mis sur le

- 11 - marché sur des plates-formes commerciales qui facilitent un taux d'occupation élevé ; il relève que les logements de ce type doivent être répertoriés dans un système de classification agréé (p. ex. classification des appartements de vacances et des chambres d'hôtes de la Fédération Suisse du Tourisme), toujours dans le but de garantir la création de « lits chauds » (cf. ARE, Loi fédérale sur les résidences secondaires [avant-projet] - Rapport explicatif du 26 juin 2013, p. 6). Ces exigences n'ont cependant pas été reprises dans l'ORSec, qui demeure muette sur la création de ce type de logements. 5.3 X\_\_\_\_\_ Sàrl explique que F\_\_\_\_\_, le fils du directeur de cette société, s'établira avec sa famille dans le chalet à bâtir en résidence principale sur la parcelle n° xxx2. Elle ajoute que le prénommé et sa famille entendent jouer activement leur rôle d'hôtes pour le logement mitoyen à ériger sur le même bien-fonds, qui sera exploité en collaboration avec X\_\_\_\_\_ Sàrl (cf. réponse du 12 février 2016 p. 4). Jamais cependant la constructrice ne donne d'explications quant à la propriété des deux chalets mitoyens à bâtir. Or, l'article 7 alinéa 2 lettre a LRS prévoit que la personne qui établit son domicile principal dans le bâtiment à ériger, et qui compte y créer également un logement touristique, soit aussi le propriétaire du bâtiment en question. En l'occurrence, rien n'indique que F\_\_\_\_\_ sera propriétaire des chalets mitoyens projetés sur le n° xxx2 : il n'est ni le requérant de la demande de permis de bâtir ni le propriétaire de la parcelle (cf. demande de permis de bâtir). Dans ces conditions, la Cour ne peut pas valider la légalité, sous l'angle de l'article 7 alinéa 2 lettre a LRS, du permis de bâtir qu'a confirmé le Conseil d'Etat pour le logement touristique projeté sur ce bien-fonds. 6.1 Attendu ce qui précède, les recours sont admis et les décisions du Conseil d'Etat sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 6.2 L'issue de ces causes commande de mettre les frais de la procédure céans à la charge de X\_\_\_\_\_ Sàrl, qui succombe dans ses conclusions (art. 89 al. 1 LPJA) ; les frais de chacune des trois décisions du Conseil d'Etat, arrêtés à 500 fr., doivent aussi être mis à la charge de cette société, laquelle devra au surplus verser à Helvetia Nostra, qui l'a requis, une indemnité pour ses dépens dans les deux instances de recours (art. 91 al. 1 LPJA). X\_\_\_\_\_ Sàrl n'a en revanche droit à aucun dépens céans (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 6.3 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et

- 12 - 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 2400 fr., débours compris (art. 11 LTar), pour l'instance de recours de droit administratif. Le montant des dépens dus par X\_\_\_\_\_ Sàrl à Helvetia Nostra est fixé à 2200 fr. (TVA incluse) pour les deux instances de recours ; il tient compte du travail effectué par le mandataire de cette association, qui a consisté principalement à la rédaction de mémoires de recours semblables (4 pages) et plusieurs déterminations similaires (respectivement 2 et 4 pages ; art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens

devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/ VS 173.8).

Prononce

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