

Tribunal fédéral

1C_511/2018 du 3.9.2019 (destiné à la publication)

Résidence secondaire / Établissement d'hébergement organisé
(art. 7 al. 2 let. b LRS / Redimensionnement de la zone à bâtir

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)

Le Tribunal fédéral admet partiellement un recours d'Helvetia Nostra contre la construction de deux logements de vacances à Vals (GR), liés à un hôtel, mais situés à plusieurs kilomètres de celui-ci. Le recours est admis s'agissant de savoir si les logements en cause satisfont à la notion d'établissement d'hébergement organisé figurant à l'art. 7 al. 2 let. b LRS. À défaut de connexion spatiale, ce critère n'est pas admis. En revanche, le recours est rejeté sur la question de savoir si l'organisation recourante pouvait demander la révision du plan d'affectation communal, la zone à bâtir étant surdimensionnée et le plan ancien. La Cour relève que les parcelles en causes sont situées à proximité de terrains bâtis et qu'ils ne sont en principe pas éligibles pour un futur dézonage.

Faits

Le 22 avril 2016, D. a déposé auprès de la commune de Vals (GR) une demande de construction de deux maisons de vacances sur les parcelles 3924 et 3920 dans la région de Leis. Le 13 mai 2016, l'association Helvetia Nostra a déposé une opposition à l'encontre du projet et demandé le rejet des demandes de permis de construire ainsi que la révision de l'aménagement du territoire communal (la réduction de la taille de la zone à bâtir de la commune de Vals).

D. a fait valoir que le projet constituait la première étape de la réalisation de la station de vacances « X. Resort », composée de résidences secondaires gérées à Leis. Leur utilisation est soumise à un contrat de gestion daté du 28 octobre 2016 en faveur de X. Resort. Le 4 octobre 2018, Helvetia Nostra a déposé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral. Elle demande l'annulation de la décision attaquée et le rejet des demandes de construction. La municipalité de Vals doit en outre être chargée d'entreprendre la révision du plan d'affectation dans le but de revoir sa zone constructible. Le Tribunal admet partiellement le recours.

Motifs

(c. 3) La part des résidences secondaires dans la commune de Vals est nettement supérieure à 20 % ; aucune nouvelle résidence secondaire ne peut y être autorisée en principe (art. 75b LB, art. 6 al. 1 LRS). L'art. 6 al. 2 LRS réserve toutefois le droit, entre autres, de construire de nouveaux logements conformément à l'art. 7 al. 1 let. b LRS. Selon l'art. 7 al. 2 LRS :

« Un logement est réputé affecté à l'hébergement touristique uniquement s'il est 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 ; de plus, il doit remplir l'une des conditions suivantes :

- a. être situé dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal ;
- b. ne 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. »

Les exigences relatives à un établissement d'hébergement organisé au sens de l'art. 7, al. 2, let. b LRS ont été définies par le Conseil fédéral à l'art. 4 ORSec :

« Il s'agit d'un établissement d'hébergement organisé au sens de la LRS, si les conditions suivantes sont remplies :

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. »

(c. 3.1) Le Tribunal fédéral examine si les conditions de l'art. 7 al. 2 let. b LRS, conjointement avec les exigences de l'art. 4 ORSec, sont remplies. Le contrat de gestion et les conditions posées par la municipalité de Vals garantirait que les résidences de vacances litigieuses seraient offertes en permanence pour une utilisation exclusivement à court terme par les clients aux conditions du marché et aux conditions locales. En particulier, l'utilisation par le propriétaire en haute saison (mi-décembre à mi-mars) est limitée à trois semaines, et la période de location maximale autorisée (également pour l'utilisation par des tiers) est de 90 jours. Le point 5 du contrat de gestion interdit aux propriétaires des maisons de vacances de concevoir individuellement leur logement. En outre, un fonds de rénovation devrait être créé pour l'entretien et le remplacement de l'infrastructure, qui serait financé par les recettes provenant du logement. Toutes les visites, de la réservation à l'arrivée et des soins au départ, sont traitées par l'accueil central du gestionnaire ; les locations directes par le propriétaire sont expressément exclues. Le gérant est également responsable de la mise à disposition des résidences de vacances ainsi que du service de chambre et de nettoyage et propose un restaurant interne, diverses activités sportives en plein air et un programme de loisirs. Le facteur décisif est que ces services peuvent être offerts et effectivement utilisés par les clients ; aucune obligation de ce type ne peut être exigée de la part des clients.

La Cour fédérale considère ainsi que le concept d'exploitation hôtelière garantit une commercialisation professionnelle et rentable et, à terme, une gestion à long terme des

résidences de vacances dans le cadre d'une exploitation uniforme et compétitive au sens de l'art. 4 al. b et c ORSec. Contrairement à l'art. 8 al. 5 LRS en liaison avec l'art. 5 ORSec, l'art. 7 LRS n'exige pas l'avis d'un expert.

Le Tribunal fédéral se demande si la distance d'au moins 3,5 km entre les nouveaux logement et l'hôtel n'est pas excessive. Étant donné que l'art. 7 LRS (contrairement à l'art. 8 al. 1 let. d LRS) ne contient aucune spécification à cet égard et qu'une unité structurelle selon le Message sur la LRS du 19 février 2014 précise qu'elle doit exister « en règle générale », il s'agit seulement d'une caractéristique secondaire. Il est envisageable que la distance entre les logements de vacances et l'hôtel X. soit couverte par le propre transport de l'hôtel, par exemple.

Les arguments de la recourante selon lesquels le fonctionnement à long terme n'était pas assuré sont infondés. En plus de l'inscription au registre foncier de la finalité des locaux commerciaux, la municipalité a imposé la condition que le contrat de gestion ait une durée minimale de 15 ans avec possibilité de renouvellement ; en cas de résiliation anticipée, l'existence d'un contrat de remplacement équivalent doit être prouvée.

(c. 3.2-3.3) La recourante fait valoir que l'unité de construction requise pour un hébergement touristique structuré fait déjà défaut. La distance d'environ 5 km entre l'hôtel X. et les logements prévus montre qu'aucune gestion n'a été planifiée dans le cadre d'une opération uniforme. Elle est d'avis qu'il s'agit d'un contournement clair de l'interdiction des résidences secondaires ; les logements prétendument gérés à des fins touristiques ne devraient pas être autorisés dès lors qu'il y a des indications qu'ils seraient utilisés comme résidences secondaires classiques.

L'ARE attire également l'attention sur la distance de plusieurs kilomètres jusqu'à l'hôtel X. Il n'est pas improbable que la plupart des clients ne se rendent à l'hôtel X. qu'à leur arrivée et à leur départ. De plus, en raison de la distance jusqu'à l'hôtel, l'unité structurelle

requis par l'ambassade fait défaut. Selon le Tribunal fédéral, L'X n'est pas isolé, mais parfaitement aménagé et accessible toute l'année - en voiture et par les transports publics. Ce secteur est situé directement à côté des pistes de ski de Vals. L'hôtel X. n'est qu'à un jet de pierre pour les skieurs ; en voiture, cela prend cinq minutes.

(c. 4) La Cour fédérale examine la notion d'établissement d'hébergement organisé figurant à l'art. 7 al. 2 let. b LRS. Au travers de cette notion, le législateur a voulu tenir compte du fait que la transition de l'hôtellerie vers la para-hôtellerie est de plus en plus fluide et que de nouvelles formes hybrides d'hébergement apparaissent. Un établissement d'hébergement organisé nécessite un concept d'exploitation hôtelière (y compris les infrastructures minimales associées) et une taille minimale de l'établissement. Il peut s'agir, par exemple, de résidences hôtelières telles que les hôtels ou les villages de vacances qui proposent des appartements pour des vacances de courte durée avec des services de type hôtelier. Les établissements doivent être généralement caractérisés par le fait qu'elles forment une seule unité (centre avec accès principal et réception, parking central), qui offrent des installations communes telles que piscines couvertes, installations sportives, restaurants et aires de jeux accessibles aux hôtes. La taille et la structure de l'installation doivent permettre une commercialisation professionnelle et rentable et être conçues de manière à rester compétitives sur le marché à long terme (c. 4.1).

L'hôtel X. est un hôtel classique ; il n'est pas certain qu'il forme, avec les résidences de vacances prévues, une exploitation unique (art. 4 lit. c ORSec). Pour remplir cette condition, il faudrait que l'établissement, à défaut d'une unité structurelle, ait au moins une certaine connexion spatiale. Si des unités résidentielles indépendantes sont construites à une plus grande distance des installations communes, on ne peut en principe pas supposer que la majorité des hôtes utiliseront effectivement les services et les infrastructures qui y sont proposés (c. 4.2). Selon l'art. 7 LRS,

la gestion commerciale par une organisation de marketing et de vente ne suffit pas. Cette disposition exige l'existence d'éléments objectifs et contrôlables qui garantissent une gestion touristique à long terme des logements, soit parce qu'ils sont conçus comme des logements autonomes, soit parce qu'ils font partie d'une structure hôtelière en termes d'espace et de fonction. Tel n'est pas le cas ici. Ce sont des logements de vacances typiques, situés à une grande distance de l'hôtel X. ; seul le contrat de gestion les y relie. Cela ne suffit pas, de même qu'il ne suffirait pas de conclure un contrat avec une organisation commerciale assurant la location et le nettoyage des appartements. De tels contrats peuvent être résiliés ou annulés et il n'est guère possible pour les municipalités d'en contrôler le respect. Une fois les résidences secondaires construites, l'expérience a montré qu'il n'est pas possible de les démolir (c. 4.3). Le recours est dès lors admis sur ce point (c. 4.4).

(c. 5) Le Tribunal fédéral examine la nécessité de réviser le plan d'affectation et de réduire les zones constructibles. La recourante fait valoir que le plan d'affectation actuel n'est pas valable et que tout permis de construire de logements à Vals est inconstitutionnel tant que la commune n'a pas adapté son plan d'affectation aux exigences de l'article 75b Cst. Au demeurant, le plan d'affectation n'a pas été révisé depuis son approbation en 1990, bien que les circonstances aient beaucoup changé. La commune de Vals dispose d'importantes réserves foncières résidentielles, alors que la population a diminué (de 1022 en 2000 à 984 en 2016) et devrait diminuer de 13 % d'ici 2030. Selon le Tribunal fédéral, la question de savoir si et dans quelle mesure la commune de Vals doit procéder à une nouvelle planification n'est donc pas encore tranchée. Il ajoute que, par mesure de précaution (« Vorsorglich »), un plan d'affectation devrait être établi afin de garantir la compatibilité avec la nouvelle législation (c. 5.2).

La recourante peut-elle toutefois exiger l'ouverture de la procédure de révision du plan d'affectation afin de revoir l'étendue de la zone constructible ? Le Tribunal laisse cette question

encore ouverte. Il rappelle toutefois que dans une jurisprudence récente, il a décidé que l'art. 15 LAT (tel que modifié le 15 juin 2012) constitue une tâche fédérale dès lors qu'il détermine directement et définitivement la taille maximale des zones à bâtir. La Cour fédérale a donc reconnu la qualité pour recourir des organisations suisses de protection de la nature et du patrimoine à l'encontre d'une nouvelle mise en zone à bâtir, dans l'intérêt de la conservation du paysage et de la nature – sur la base de l'art. 12 LPN (c. 5.3).

La conclusion de la recourante consistait à demander le gel des autorisations de construire et la révision de la planification territoriale communale. Le Tribunal fédéral souligne alors que la zonification – en tant que restriction de propriété de droit public – doit être proportionnée (art. 26 Cst. en lien avec l'art. 36 Cst.), autrement dit être nécessaire et appropriée. Si la zone à bâtir doit être réduite dans le cadre d'une révision du plan d'affectation parce qu'elle excède les limites autorisées par l'art. 15 LAT, la zone considérée ne peut pas englober l'ensemble du territoire municipal, mais (uniquement) les zones éligibles à une réduction des zones à bâtir. Dans le cas d'espèce, la recourante ne traite pas de ces considérations, mais se limite à des observations générales sur l'âge du plan d'affectation et sur les réserves de zones à bâtir de Vals, sans justifier pourquoi les parcelles de Leis devraient être prises en considération dans une nouvelle planification. Compte tenu de leur petite taille, de leur situation à proximité immédiate de terrains déjà bâtis et de leur développement récent sur la base d'une planification de quartier, cela n'est pas évident à première vue selon la Cour fédérale. Elle rejette alors le recours sur ce point (c. 5.4).

(c. 6) Le recours est partiellement admis, en ce qui concerne la décision relative à la construction des logements de vacances. Ladite décision est ainsi annulée.