

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_580/2014

Arrêt du 25 novembre 2015

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,  
Merkli et Karlen.  
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

Helvetia Nostra, représentée par Me Pierre Chiffelle, avocat,  
recourante,

contre

A. \_\_\_\_\_ SA,

B. \_\_\_\_\_,

représentés par Me Stéphane Jordan, avocat,  
intimés,

Administration communale de Liddes, 1945 Liddes, représenté par Me Nicolas Voide, avocat,  
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet

autorisations de construire, art. 75b Cst., art. 8 ORS,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 31 octobre 2014.

Faits :

A.

Le 27 avril 2012, l'administration communale de Liddes a mis à l'enquête les demandes d'autorisation de construire présentées par B. \_\_\_\_\_ et A. \_\_\_\_\_ SA. La première porte sur huit chalets d'habitation sur les parcelles n° 3183, 3184 et 3240 de la commune de Liddes situées au lieu-dit Le Chapelet, en amont de Vichères. La seconde porte sur seize chalets avec forages géothermiques sur la parcelle 3293, dans le même secteur. L'ensemble des parcelles est inclus dans le plan de quartier "Le Chapelet" (ci-après: PDQ) approuvé par la commune le 3 février 2011. Couvrant une surface de 60'057 m<sup>2</sup>, le périmètre comprend une zone d'affectation mixte résidentielle, commerciale et touristique, une zone de grands chalets et une zone de petits chalets, pour une densité maximale de 0,3. Il prévoit une quarantaine de chalets de six types différents (d'une surface au sol de 80 à 308 m<sup>2</sup>) ainsi que des parkings, couvert et souterrain. Le PDQ prévoit pour chaque type de chalet un plan schématique des différents niveaux ainsi qu'une vue des façades, des coupes générales et une esquisse d'ensemble de l'architecture envisagée.

Les demandes de permis de construire ont fait l'objet d'oppositions de la part d'Helvetia Nostra. Celles-ci ont été rejetées et les permis ont été délivrés le 5 novembre 2012 par le conseil communal.

B.

Helvetia Nostra a recouru en vain auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais, puis de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Par arrêt du 31 octobre 2014, celle-ci a refusé de remettre en cause la constitutionnalité de l'art. 8 de l'ordonnance fédérale du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (ORS, RS 702, ci-après également l'ordonnance), dont le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) reprenait d'ailleurs la teneur. Les autorisations de construire

correspondaient strictement, par l'implantation, les orientations et la taille des chalets, à ce qui était prévu dans le PDQ, d'ailleurs élaboré par le même bureau d'architecture. Le plan était donc suffisamment précis pour permettre une application de l'art. 8 ORS.

C.

Par acte du 2 décembre 2014, Helvetia Nostra forme un recours en matière de droit public. Elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et des permis de construire.

La cour cantonale et le Conseil d'Etat ont renoncé à se déterminer. A. \_\_\_\_\_ SA et B. \_\_\_\_\_ concluent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial - ARE - estime que l'art. 8 ORS serait conforme à la Constitution. Toutefois, le plan litigieux ne comporterait pas de précisions suffisantes quant à l'emplacement, l'orientation et l'affectation des différents bâtiments; les détails architecturaux feraient également défaut. La recourante appuie cette appréciation, alors que les intimés la contestent. Le Tribunal cantonal a lui aussi confirmé sa propre appréciation. Par ordonnances du 10 juin puis du 20 juillet 2015, le Conseil d'Etat puis les intimés ont été invités à produire l'acte par lequel le PDQ avait été approuvé. Les intimés ont indiqué, le 6 août 2015, que le Conseil d'Etat n'avait pas eu à approuver le PDQ dès lors que celui-ci respectait le plan d'affectation des zones de la commune de Liddes. A l'invitation du Tribunal fédéral, ce plan a été produit le 9 septembre 2015. Helvetia Nostra s'est déterminée une nouvelle fois en estimant notamment que le plan de zones était extrêmement vague concernant le secteur du Chapelet, de sorte que la procédure ordinaire d'adoption des plans aurait dû être suivie.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale de dernière instance cantonale rendue en droit public des constructions. Il est recevable au regard des art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d, et a été formé dans le délai fixé à l'art. 100 al. 1 LTF. Helvetia Nostra a qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 139 II 271).

2.

La recourante ne conteste pas en soi la compétence du Conseil fédéral pour adopter des dispositions d'exécution de l'art. 75b Cst. Elle considère qu'il s'agirait d'une ordonnance indépendante (art. 182 al. 1 Cst.) et non d'une ordonnance fondée sur une délégation législative (art. 182 al. 2 Cst.), dans la mesure où la loi d'exécution n'est pas encore entrée en vigueur. A l'expiration du délai de deux ans prévu par l'art. 197 ch. 9 al. 1 Cst., la compétence du Conseil fédéral pour adopter l'ordonnance n'est en effet plus contestable (cf. ATF 140 II 378 consid. 4.1 p. 381). La recourante conteste en revanche la constitutionnalité de l'art. 8 ORS. Elle estime que l'exception aménagée par cette disposition porterait une atteinte excessive au principe de l'interdiction et l'arrêt immédiat de toute construction de nouvelles résidences secondaires, tel que posé à l'art. 75b Cst. L'entrée en vigueur de cette disposition constituerait un changement fondamental de la situation juridique, susceptible de remettre en cause la planification antérieure qui lui serait contraire, et notamment un plan portant sur la construction de 18'107 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher dont 40% de résidences secondaires. La recourante relève que si le plan a été adopté le 3 février 2011 par le Conseil communal, il n'aurait été approuvé par le Conseil d'Etat que le 5 novembre 2012, soit après l'adoption de l'art. 75b Cst. Or, le principe de la bonne foi ne saurait prévaloir qu'à l'égard d'une mesure d'aménagement entrée en force avant le 11 mars 2012, comme le prévoit d'ailleurs l'art. 24 LRS.

2.1. En vigueur depuis le 11 mars 2012, l'art. 75b Cst. interdit toute construction de résidences secondaires dans les communes où la proportion de 20% est déjà atteinte. Selon les règles ordinaires de droit transitoire, les nouvelles dispositions s'appliquent à tous les permis délivrés après leur entrée en vigueur (ATF 139 II 243 consid. 11.1 p. 260). Les permis délivrés du 11 mars au 31 décembre 2012 sont annulables, alors que ceux délivrés après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sont nuls (même arrêt, consid. 11 p. 259). Dans cet arrêt de principe concernant le champ d'application temporel de l'art. 75b Cst., le Tribunal fédéral a réservé la protection de la bonne foi ou l'interdiction du déni de justice en évoquant le cas où l'autorité aurait tardé à statuer sur une demande d'autorisation de construire déposée avant le 11 mars 2012 (consid. 7-8 p. 268 ss). Les principes applicables dans ce domaine sont en effet eux aussi d'ordre constitutionnel (art. 5 al. 3 et 9 Cst.) et doivent s'appliquer de manière coordonnée avec l'art. 75b Cst. ( WALDMANN, Zweitwohnungen - vom Umgang mit einer sperrigen Verfassungsnorm, in: Schweizerische Baurechtstagung 2013, p. 123 ss, 131).

Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois

résulte du droit à l'égalité (art. 8 Cst.), de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par les art. 5 et 9 Cst., l'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur. Une exception à cette règle n'est possible qu'à des conditions strictes, soit en présence d'une base légale suffisamment claire, d'un intérêt public prépondérant, et moyennant le respect de l'égalité de traitement et des droits acquis (ATF 119 la 254 consid. 3b p. 258 et la jurisprudence citée). Ainsi, les autorisations de construire délivrées avant l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst. demeurent valables, même si, en raison d'une procédure de recours, elles n'entrent en force qu'après cette date (ATF 139 II 243 consid. 11.1 et 11.6). Il en va de même lorsqu'un projet autorisé avant le 11 mars 2012 subit des modifications portant sur des points secondaires (arrêt 1C\_395/2013 du 21 janvier 2014, consid. 3).

2.2. L'art. 8 de l'ordonnance aménage une autre exception à cette interdiction pour les résidences secondaires autorisées "sur la base d'un plan d'affectation spécial lié à un projet", si (a) le plan a été approuvé avant le 11 mars 2012 et (b) s'il 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 leur mode et l'indice d'utilisation".

Cette disposition tend notamment à protéger la bonne foi du propriétaire, lorsque celui-ci peut se prévaloir d'une mesure de planification antérieure suffisamment précise pour équivaloir à une autorisation de construire. La pondération à effectuer entre le principe de la bonne foi et les objectifs de l'art. 75b Cst. dépend essentiellement du degré de précision du plan. Lorsque celui-ci définit les détails architecturaux et a été établi au terme d'une procédure garantissant le droit de participation des personnes intéressées, le plan acquiert une portée matérielle équivalant presque à celle d'une autorisation de construire (ARE, Rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur les résidences secondaires, 17 août 2012 p. 17 ad art. 8). Cette assimilation conduit à protéger les propriétaires dans la même mesure que s'ils étaient au bénéfice d'une autorisation de construire délivrée avant le 11 mars 2012. Il faut encore pour cela que la planification de détail soit en elle-même conforme à la réglementation sur l'aménagement du territoire. Le droit fédéral impose notamment à l'autorité d'adapter les plans d'affectation en cas de modification des circonstances (art. 21 al. 2 LAT) : la zone à bâtir se définit en effet selon une perspective

à quinze ans (cf. art. 15 let. b LAT; ATF 131 II 728 consid. 2.6 p. 734), au-delà de laquelle un réexamen est nécessaire. Une planification par trop ancienne ne saurait dès lors fonder un droit à une autorisation en vertu de l'art. 8 ORS (arrêt 1C\_42/2014 du 16 septembre 2014 consid. 2.4). S'agissant toutefois des plans dont l'effet juridique est proche de celui d'une autorisation de construire, l'adoption de l'art. 75b Cst. ne saurait constituer une circonstance nouvelle propre à elle seule à imposer une adaptation. Une telle conclusion reviendrait à imposer une rétroactivité proprement dite, prohibée de manière générale par les art. 8 et 9 Cst. (ATF 137 II 371 consid. 4.2 et les arrêts cités).

La loi fédérale sur les résidences secondaires, adoptée le 20 mars 2015, reprend elle aussi cette réglementation à la disposition transitoire de l'art. 26. Elle permet l'autorisation de logements prévus dans un plan d'affectation spécial lié à un projet et destiné pour une part essentielle au moins à la construction de résidences secondaires, pour autant que le plan soit entré en force avant le 11 mars 2012 et qu'il règle les éléments essentiels de l'autorisation de construire tels que l'emplacement, la disposition, les dimensions et l'aspect des constructions ainsi que leur mode et indice d'utilisation. Dans son message relatif à la LRS (FF 2014 2209), le Conseil fédéral se fonde également sur l'analogie existant entre ce type de plans et une autorisation de construire.

2.3. Sur le vu de ce qui précède, l'art. 8 ORS, dont le champ d'application est limité à des situations très spécifiques, tend à concilier les exigences découlant du principe constitutionnel de la bonne foi et de la sécurité du droit avec les objectifs de l'art. 75b Cst. Il apparaît ainsi conforme à la Constitution (arrêts 1C\_508/2014 du 30 juillet 2015, 1C\_439/2014 du 11 mars 2015 consid. 3.2). Le grief doit par conséquent être écarté.

### 3.

L'art. 8 al. 1 let. a ORS s'applique aux plans qui ont été approuvés avant le 11 mars 2012. Selon l'art. 26 al. 1 LAT, une autorité cantonale doit en principe approuver les plans d'affectation et leurs adaptations. Cette approbation a, en vertu de l'art. 26 al. 3 LAT, un effet constitutif, le plan étant auparavant privé de force obligatoire (ATF 135 II 22 consid. 1.2.1 p. 24 et les références citées). L'approbation a pour but de vérifier la conformité de la planification cantonale ou communale avec les plans de niveau supérieur et avec les principes d'aménagement découlant de la LAT.

3.1. En l'occurrence, le PDQ a été adopté par la commune de Liddes le 3 février 2011. Les plans

figurant au dossier ne portant pas la date d'approbation par le Conseil d'Etat, ce dernier, puis les intimés ont été invités à produire l'acte d'approbation. Le 30 juillet 2015, le mandataire des intimés a expliqué qu'il avait été fait application de l'art. 12 al. 4 de la loi valaisanne d'application de la LAT (RS/VS 701.1), disposition qui permet aux communes de suivre la procédure d'autorisation de construire pour les plans d'affectation spéciaux qui respectent les prescriptions du plan général d'affectation et de son règlement.

3.2. En principe, l'art. 26 LAT s'applique à l'ensemble des plans d'affectation, y compris les plans spéciaux tels que plans localisés, de quartier ou d'alignement (arrêt 1C\_518/2010 du 22 mars 2011 consid. 2.1.2). La jurisprudence admet toutefois une exception à l'obligation d'approbation pour les plans de quartier de niveau communal, lorsque ceux-ci se fondent sur un plan d'affectation qu'ils ne font que concrétiser (arrêts 1C\_78/2015 du 29 mai 2015 consid. 4; 1C\_518/2010 du 22 mars 2011 consid. 2). Il faut pour cela que la planification supérieure soit contraignante et que le plan de quartier n'y déroge pas (arrêt 1C\_78/2015 consid. 4.3.3; cf. a contrario, BOVAY/SULLIGER, Aménagement du territoire droit public des constructions et permis de construire, RDAF 2009 I p. 1 ss, 9, concernant la réglementation vaudoise qui permettait notamment au plan de quartier communal de déroger au plan général d'affectation).

3.3. En l'espèce, la commune a produit, le 9 septembre 2015, son plan des zones ainsi que le règlement communal des constructions et des zones (RCZ), du mois de juin 1999. Sa version modifiée, approuvée par l'assemblée primaire le 25 février 2005, a été approuvée le 20 décembre 2006 par le Conseil d'Etat. Il en ressort que le secteur du Chapelet est affecté en zone mixte résidentielle commerciale et touristique et pour partie en zone de constructions et d'installations publiques. Il s'agit, selon l'art. 63 du règlement, d'une zone à plan de quartier obligatoire selon le cahier des charges de la zone mixte résidentielle, commerciale et touristique à aménager. Annexé au règlement, ce cahier des charges fixe un objectif général d'aménagement ainsi que des mesures concernant le site, l'implantation et l'architecture des constructions ainsi que les accès. Il prévoit l'adoption obligatoire d'un plan de quartier selon la procédure d'autorisation de construire.

Il n'apparaît pas que le PDQ du Chapelet divergerait du concept fixé dans le plan des zones. Le périmètre et les densités sont respectés, de même que les principes d'aménagement. La recourante estime dans ses dernières écritures que l'art. 63 du RCZ serait extrêmement vague, mais il n'en va pas de même du cahier des charges annexé qui comporte des précisions suffisantes. S'agissant par ailleurs d'une question d'application du droit cantonal, le pouvoir d'appréciation du Tribunal fédéral est limité à l'arbitraire et il n'est à tout le moins pas insoutenable de retenir à ce titre que le plan de quartier ne déroge pas au plan des zones.

3.4. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de remettre en cause la procédure d'adoption du PDQ ni sa validité. Approuvé le 3 février 2011, soit plus d'une année avant l'adoption de l'art. 75b Cst., le PDQ est ainsi soumis à l'art. 8 ORS.

#### 4.

La recourante considère ensuite que le PDQ ne satisferait pas aux exigences de l'art. 8 al. 1 ORS. Elle relève que la réalisation de ce plan impliquerait, sur une surface à bâtir de 60'057 m<sup>2</sup>, la construction de 18'017 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher. L'impact sur le paysage serait considérable. Pour la recourante, les esquisses, dimensions et gabarits prévus dans le plan ne seraient pas suffisamment précis pour équivaloir à une autorisation de construire. Les constructions seraient affectées pour moins de 40% à des résidences secondaires "occupées" et "non occupées", ce qui ne permettrait pas de déterminer combien de logements seront exactement affectés à ce type de résidence. Les intimés considèrent en revanche que le plan, son règlement et ses annexes règlent la construction, l'équipement, l'aménagement et l'infrastructure du secteur, définissent les mesures d'organisation et de protection ainsi que le genre, le nombre, la situation et la conception des bâtiments et groupes de bâtiments, comme l'exige l'art. 12 al. 3 LALAT/VS.

4.1. Les plans spéciaux visés à l'art. 8 ORS doivent régler "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". Peu importe la dénomination du plan (plan d'affectation de détail, plan de quartier) et la réglementation qui lui est applicable dans le droit cantonal. Ce qui est déterminant, c'est que la mesure de planification soit, matériellement, d'un contenu pratiquement équivalent à celui d'une autorisation de construire, cette dernière n'ayant à préciser que les derniers détails.

4.2. En l'occurrence, la recourante soutient en vain que le PDQ ne serait pas suffisamment précis,

au motif qu'il laisserait une marge de manoeuvre aux constructeurs en matière de conception des bâtiments et des autres ouvrages.

Le PDQ définit très clairement non seulement les secteurs et périmètres d'implantation ainsi que l'orientation des constructions - y compris souterraines -, mais également les gabarits et le traitement architectural. Le règlement précise en effet l'indice d'utilisation du sol (0.3), ainsi que la surface brute totale de plancher (18'017 m<sup>2</sup>; art. 5). Il se réfère aux schémas cotés des différentes constructions qui, pour chaque type de chalet, détermine les dimensions principales des façades ainsi que des plans des étages. Selon l'art. 7 du règlement, l'esquisse de l'architecture envisagée et les coupes générales déterminent l'aspect architectural des bâtiments et leur intégration au site. Ces documents ont donc un caractère impératif, ce que confirme l'art. 10 du règlement. L'art. 7 précise aussi que l'architecture des bâtiments respectera les traditions architecturales de la région en privilégiant le bois, la pierre et la maçonnerie traditionnelle de la région. Le plan définit encore les voies de circulation, les chemins d'accès, les parkings souterrains ou en surface, ainsi que les canalisations. On ne voit dès lors pas quels autres éléments concrets auraient encore pu être réglés à ce niveau. La recourante ne prétend d'ailleurs

pas que les autorisations de construire divergeraient, sur un point ou un autre, des prescriptions du PDQ.

Le grief relatif à la précision du PDQ doit par conséquent être écarté.

5.

La recourante estime enfin que l'affectation à la résidence secondaire ne serait pas suffisamment précisée s'agissant du nombre de logements, de leur emplacement et de leur surface totale.

5.1. Conformément au texte de l'art. 8 ORS, l'ARE relève dans son rapport explicatif que le type d'utilisation doit être prévu dans le plan, et donc également une éventuelle utilisation comme résidence secondaire (p. 17). L'art. 26 al. 1 LRS prévoit, encore plus clairement, que les logements prévus par le plan d'affectation spécial doivent être destinés "pour une part essentielle au moins à la construction de résidences secondaires". L'ordonnance, moins sévère sur ce point, n'exige pas une telle indication formelle. L'affectation à la résidence secondaire n'est ainsi pas soumise à une proportion particulière et peut ressortir de l'ensemble des circonstances, ce d'autant qu'avant l'adoption de l'art. 75b Cst., une telle précision ne s'imposait pas nécessairement (arrêt 1C\_508/2014 consid. 3.3).

5.2. Le plan de quartier "Le Chapelet" prévoit que l'ensemble du périmètre est affecté en "zone mixte résidentielle, commerciale et touristiques - densité 0.30". Point n'est besoin d'examiner si cette seule indication est suffisante au regard des exigences de l'art. 8 ORS. En effet, le règlement du plan de quartier précise expressément à son art. 13 que le taux de résidences secondaires "non occupées" sera inférieur à 40% de l'ensemble des résidences. Il s'agit là d'une indication suffisante au regard des exigences de l'art. 8 ORS, cette disposition n'exigeant pas que le nombre de logements destinés à la résidence secondaire, ni leur surface ne soient précisés.

6.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 2 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante, de même que l'indemnité de dépens allouée aux intimés A. \_\_\_\_\_ SA et B. \_\_\_\_\_.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est allouée aux intimés B. \_\_\_\_\_ et A. \_\_\_\_\_ SA, à la charge de la recourante.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de l'Administration communale de Liddes, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 25 novembre 2015  
Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Kurz