

VD_OMNI AC.2007.0157 vom 19. August 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0157

FR: VD_OMNI AC.2007.0157 du 19 août 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0157 del 19 agosto 2008

Regeste

HELVETIA NOSTRA, VISSON, VISSON, SMITH, SMITH, DE VOS, BERNHEIM, FAHR-BERNHEIM, SUTER, SUTER, BORGEAUD, WEBER, WEBER, HINDERER, HINDERER/KECK, SUCCESSION FEUE CHARLOTTE METTRAUX, DUCRET, CASINO DE MONTREUX SA, DE RHAM SA, NURESTRA SA, CARDIS, Municipalité de Montreux, DUMONTHAY, Service de l'environ | En vertu du principe de la stabilité des plans ancré à l'art. 21 LAT, il est exclu de procéder au contrôle de la validité d'un plan d'affectation au stade de la délivrance du permis de construire, sous réserve de trois hypothèses non réalisées en l'espèce. Le plan de quartier en cause - sur lequel repose le permis de construire - n'est pas entaché d'un vice de forme, partant a force obligatoire. Les recourants auraient pu et dû soulever leurs griefs - tous dirigés contre le plan de quartier - lors de l'adoption de celui-ci et non au stade de la délivrance du permis de construire.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 37 LJPA, le droit de recourir appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (al. 1). Sont réservées: (a) les dispositions des lois spéciales légitimant d'autres personnes ou autorités à recourir; (b) les dispositions du droit fédéral (al. 2). b) Cette disposition légale peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 89 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110]), aux termes duquel, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Cette disposition légale reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire pour le recours de droit administratif (cf. art. 103 let. a OJ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001 [ci-après: Message], FF 2001 p. 4126). Le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. A elle seule, la proximité avec l'objet du litige ne suffit pas à conférer au voisin la qualité pour recourir contre la délivrance d'une autorisation de construire. En effet, le voisin doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de l'arrêt contesté, qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune (Message, FF 2001 p. 4127; ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252; cf. ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433).

E. 2

a) aa) L'association Helvetia Nostra fonde sa qualité pour recourir sur l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et de l'art. 90 de la loi cantonale du 17 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; RSV 450.11), en relation avec l'art. 37 al. 2 LJPA (voir aussi art. 89 al. 2 let. d LTF). L'art. 12 LPN (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2007 et applicable au cas d'espèce dans la mesure où les décisions sont antérieures à cette date) prévoyait que les associations d'importance nationale reconnues et qui, selon les statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal, ont qualité pour recourir contre les décisions des cantons ou des autorités fédérales ouvrant la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le droit de recours des organisations contre des décisions cantonales en vertu de l'art. 12 al. 1 LPN existe toutefois uniquement si elles ont été prises dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, c'est-à-dire qu'il faut que le projet en question touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération (voir notamment Zufferey, Commentaire LPN, Zurich, 1997, ad art. 2, no 4; ATF 123 II

E. 5

consid. 2c; Tribunal administratif, arrêt AC.1999.0002 du 25 juin 1999 et la référence à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 juin 1997, publié in RDAF 1998 I p. 98). A teneur de l'art. 2 LPN, on entend notamment par accomplissement de tâches de la Confédération l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements (let. a), l'octroi de concessions et d'autorisations (let. b) et l'allocation de subvention pour des mesures de planification ainsi que pour des installations et des ouvrages (let. c). Helvetia Nostra fait partie des organisations habilitées à recourir conformément à l'art. 12 LPN (v. 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]). La légitimation que lui donne cette disposition se limite toutefois à la sauvegarde des intérêts inhérents à la protection de la nature et du paysage ; elle ne s'étend pas à celle d'autres intérêts publics (ATF 112 Ib 548 consid. 1b ; 109 Ib 342-343 consid. 2b). En outre, pour déterminer si une association est habilitée à recourir au regard de l'art. 12 LPN, il convient de vérifier si l'objet du litige touche à une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN (ATF 121 II 190 consid. 3c/aa p.196; 120 Ib 27 consid. 2c). Le simple fait d'affirmer, de manière abstraite, que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas ; encore faut-il que la partie qui prétend tirer sa qualité pour agir de l'art. 12 LPN allègue, avec une certaine vraisemblance, que le projet litigieux touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération (AC.2006.0213 du 13 mars 2008, consid. 2aa/bb; 2002.0013 du

E. 10

décembre 2002, consid. 1a/aa). En l'occurrence, le projet de démolition et de construction litigieux ne concerne clairement pas à une à une tâche de la Confédération. Le simple fait que la Commune de Montreux soit inscrite dans l'annexe 1 de l'Ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) comme site d'importance nationale à protéger et que le bâtiment de l'ancien Hôtel des Bains ait fait l'objet d'une simple « observation » dans la fiche ISOS relative à Montreux, n'y change rien. bb) Certes, le bâtiment de l'ancien Hôtel des Bains qui est voué à la démolition a obtenu la note 3 (objet intéressant au niveau local) au recensement

architectural vaudois. On peut donc se demander si Helvetia Nostra ne peut pas se prévaloir de l'art. 90 LPNMS, qui confère qualité pour recourir contre les décisions prises en application de ladite loi aux " associations d'importance cantonale, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites ". Le Tribunal administratif a toutefois jugé dans un arrêt AC.1995.0073 du 28 juin 1996 que cette association, même si elle se proposait dans ses statuts de maintenir des villes, des sites et des paysages agréables à vivre, ne poursuivait là qu'un objectif tout général qui empêchait de considérer que son but statutaire spécifique et essentiel concordait avec les intérêts protégés par la LPNMS. Il avait donc déclaré le recours irrecevable. Cette jurisprudence a été confirmée par les arrêts AC.1999.0002 du 25 juin 1999, AC.2004.0123 du 18 mars 2005 et AC.2006.0292 du 10 août 2007. Il n'y a pas lieu de s'en écarter en l'espèce. En résumé, il est pour le moins douteux que Helvetia Nostra ait qualité pour recourir. Cette question peut toutefois demeurer ouverte, étant donné que le recours est de toute manière mal fondé. b) En ce qui concerne les recourants qui habitent à proximité du lieu de construction, on peut se demander s'ils ont qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, dans la mesure où il s'agit apparemment de locataires et non de propriétaires de biens-fonds voisins. La jurisprudence fédérale n'a pas expressément subordonné la qualité pour agir à la condition que le voisin soit propriétaire de l'immeuble subissant les immissions liées à la réalisation d'un projet de construction. Le locataire d'un appartement ou d'une surface commerciale subit de la même manière que le propriétaire les inconvénients liés à la réalisation du plan, notamment en ce qui concerne les nuisances; il a tout comme le propriétaire un intérêt digne de protection à contester la décision (voir sur la qualité pour recourir des locataires, les arrêts AC 1997.0010 du 2 avril 1997, AC.1997.0179 du 24 juillet 1998 AC.2000.0001 du 5 octobre 2000 et AC.2001.0128 du 12 mars 2002). Là encore, la qualité pour recourir des locataires voisins peut rester indéterminée, du moment que le recours doit de toute façon être rejeté. c) Quant aux quatre recourants (portant les numéros 12 à 15 sur la page de garde) qui ne sont pas domiciliés dans la Commune de Montreux, ils n'ont manifestement pas la qualité pour recourir. 3. Les recourants remettent en cause le plan de quartier "Le Rialto 2" mis en vigueur le 25 septembre 2006. a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est en principe exclu de procéder au contrôle de la validité d'un plan d'affectation au stade de la délivrance du permis de construire. Cela découle notamment du principe de la stabilité des plans issu de l'art. 21 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700 ; LAT). Ainsi, le contrôle incident d'un plan général d'affectation en force et de son règlement n'est admis que de manière restrictive. Les griefs formulés à l'encontre d'un plan général d'affectation en vigueur dans le cadre de la procédure de permis de construire ne sont recevables que dans les trois hypothèses suivantes : les personnes touchées par le plan ne pouvaient pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de propriété qui étaient imposées; elles n'étaient pas en mesure de défendre leurs intérêts au moment de l'adoption du plan; enfin, les circonstances de fait ou les conditions légales se sont, depuis l'adoption du plan, modifiées dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions d'utilisation peut avoir disparu, ce grief pouvant être soulevé par un propriétaire tant pour son propre fonds que pour les fonds voisins (ATF 127 I 103 consid. 6b; 121 II 317 consid.

E. 12

c; 120 Ia 227 consid. 2c; 120 Ib 436 consid. 2 d; 116 Ib 207 consid 3 b; 115 Ib 335 consid. 4 c). Il est indifférent à cet égard que les recourants mettent en cause une norme du règlement du plan partiel d'affectation plutôt qu'une mesure prévue par le plan lui-même, comme la

délimitation des zones ou des périmètres constructibles. En effet, les prescriptions réglementaires relatives aux zones font partie intégrante du plan d'affectation et à ce titre elles sont soumises aux mêmes règles de recours que le plan lui-même (ATF 106 Ia 383, consid. 3 b, p. 386-387). Il convient de rappeler encore que selon l'art. 75 Cst., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation de bâtir, sert seulement à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas, mais elle ne doit pas créer des mesures de planification indépendantes. Cette procédure ne dispose pas de l'instrument matériel nécessaire et n'est pas apte, sous l'angle de la protection juridique et de la participation de la population, - en particulier du contrôle démocratique exercé lors de l'adoption du plan par l'organe législatif communal, - à compléter ou à modifier le plan d'affectation (ATF 116 Ib 53 consid. 3a). C'est pourquoi le plan d'affectation doit comporter tous les éléments essentiels permettant d'atteindre les objectifs d'aménagement retenus par les plans directeurs, notamment (ATF 121 I 117 ss, Brandt/Moor, Commentaire LAT art. 18 N° 127).

4. Les recourants ne prétendent pas, à juste titre, que le projet de démolition et de construction en cause ne serait pas conforme au plan de quartier "Le Rialto 2" ou/et à son règlement. Ils ne font pas valoir non plus, en tout cas pas de manière claire - que les circonstances de fait ou de droit se seraient modifiées, depuis l'adoption dudit plan, à tel point qu'une adaptation du plan de quartier en question serait nécessaire dans l'intérêt public. A leur avis, ce plan de quartier serait nul et sans effet, car la procédure d'adoption dudit plan de quartier serait entachée d'un vice de forme : ils n'auraient pas été dûment informés de sa mise à l'enquête publique et, partant, n'auraient pas été en mesure de défendre leurs intérêts au moment de l'adoption du plan. Ainsi, selon eux, le projet litigieux devrait être annulé, car il ne peut pas reposer sur un plan de quartier valablement entré en force.

a) En l'occurrence, le projet du plan de quartier "Le Rialto 2" et son Règlement, accompagnés du rapport de conformité prévu à l'art. 47 OAT ont été remis au service cantonal compétent, pour examen et approbation préalable, conformément à l'art. 56 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) et à l'art. 13 du Règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11.1; RLATC). Le projet a ensuite été approuvé par la Municipalité de Montreux le 11 mars 2005, puis soumis à l'enquête publique du 4 octobre au 3 novembre 2005 (avis de dépôt du dossier d'enquête par affichage au pilier public, par insertion dans la Feuille des avis officiels et dans un journal au moins si possible régional ; art. 57 LATC et 14 RLATC); le projet ainsi que le rapport de conformité 47 OAT ont été tenus à disposition du public durant le délai d'enquête. Il ressort du rapport de conformité selon l'art. 47 OAT (p. 6) que l'avant-projet du plan de quartier en cause a été présenté courant 2004 à la municipalité, aux propriétaires

impliqués (inclus dans le périmètre du plan) et ceux concernés (voisins directs), selon les art. 68 et 71 LATC. Le plan de quartier en question a été adopté par le Conseil communal de Montreux le 17 mai 2006; ce plan de quartier a ensuite été approuvé préalablement par le département cantonal compétent le 8 août 2006. N'ayant pas été attaqué, il a été mis en vigueur le 25 septembre 2006. Ainsi, la procédure d'enquête publique du plan de quartier n'a pas été entachée d'un vice de forme. A noter que, selon l'art. 57 al. 2 LATC, seuls les propriétaires dont les immeubles sont concernés par le plan sont avisés par lettre recommandée du dépôt du dossier d'enquête. Cette disposition ne vise pas les locataires. Même si les recourants n'ont pas été dûment informés par pli recommandé de l'ouverture l'enquête publique ni convoqués personnellement à des séances d'information, ils avaient à disposition d'autres moyens (avis au pilier public, publication dans la Feuille des avis officiels et dans la presse locale) pour prendre connaissance du projet de plan de quartier "Le Rialto 2" et le cas échéant pour former opposition, voire recourir à l'encontre dudit plan. Il est pour le moins surprenant qu'une association comme Helvetia Nostra puisse prétendre, de bonne foi, qu'elle n'était pas au courant de l'existence du plan de quartier "Le Rialto 2" avant la mise à l'enquête publique du projet de construction litigieux. b) Les recourants laissent entendre que la Municipalité de Montreux ne pouvait approuver le plan de quartier "Le Rialto 2" en mars 2005, dès lors qu'une révision du Plan général d'affectation de la Commune de Montreux et du Règlement du 15 décembre 1972 sur le plan d'affectation et la police des constructions (RPA), engagée dès la fin 2002, était en cours à ce moment-là. On ne voit pas quelle disposition légale l'empêcherait. A cet égard, on peut relever que si le plan de quartier "Le Rialto 2" n'avait pas été adopté, le secteur en question serait encore régi par l'ancien PPE de 1974 qui était moins favorable à la protection des bâtiments, dans la mesure où il prévoyait la démolition de la totalité des constructions dans son périmètre, y compris la Villa Lussy. Les recourants prétendent que la municipalité aurait dû refuser la délivrance du permis de construire sur la base de l'art. 77 LATC, qui prévoit un tel refus lorsque le projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et règlements, compromet le développement futur du quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou règlement d'affectation envisagés. Mais en l'espèce, la municipalité n'avait pas à appliquer l'art. 77 LATC du moment que le projet de construction incriminé n'apparaissait pas en contradiction avec les dispositions réglementaires projetées ; en effet, d'après le rapport explicatif du 20 avril 2007 selon l'art. 47 OAT relatif à la révision du PGA, il est prévu de ne pas abroger le plan de quartier "Le Rialto 2" qui a été légalisé récemment. c) Les recourants soutiennent encore que le plan de quartier en cause serait entaché de nullité, car le canton de Vaud n'aurait pas communiqué à l'office fédéral compétent les modifications dudit plan qui, selon eux, porteraient atteinte à un site d'importance nationale. Mais, indépendamment du fait que l'absence de communication n'entraîne pas à elle seule la nullité du plan, on ne voit pas en quoi la démolition de l'ancien Hôtel des Bains déjà prévue par l'ancien PEP de 1974 - porterait atteinte à un site d'importance nationale. Comme rappelé ci-dessus, l'ancien Hôtel des Bains a fait l'objet d'une simple « observation » dans la fiche ISOS relative à Montreux, mais n'a pas été désigné comme objet de sauvegarde. Les recourants font ensuite valoir que l'inventaire ISOS est applicable sur le plan cantonal en vertu de l'art. 6 al. 1 let. b LAT prévoyant que plans directeurs des cantons doivent désigner les parties du territoire qui se distinguent par leur beauté ou leur valeur. Ils en déduisent que c'est à tort que l'expertise obligatoire selon l'art. 7 LPN n'a pas été mise en œuvre. Le tribunal peine à suivre ce raisonnement. On peut simplement constater que c'est uniquement dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération de

nature à altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédérale qu'une expertise doit avoir lieu. Or, comme déjà relevé plus haut, on ne se trouve pas en présence de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. d) Les recourants affirment enfin que le principe de coordination interdirait de procéder par des plans spéciaux isolés sur un territoire relativement restreint. Ils citent le projet « A bon Port » mis à l'enquête publique le 15 septembre 2006 et le projet d'extension du parking du Casino mis à l'enquête le 24 août 2007. A noter que, selon la municipalité, ce dernier projet était en l'état abandonné, vu les nombreuses oppositions qu'il a suscitées. Quoi qu'il en soit, les recourants n'expliquent pas clairement en quoi ces deux projets qui n'ont pas encore été adoptés pourraient invalider le plan de quartier "Le Rialto 2" qui est en vigueur depuis le 25 septembre 2006. e) Force est donc d'admettre que ce plan de quartier a force obligatoire. 5. a) Le plan de quartier "Le Rialto 2" est subdivisé en plusieurs secteurs, à savoir les aires des constructions hautes et basses (avec les cotes d'altitude, le nombre de niveaux et la surface brute admissibles), l'aire "Villa Lussy" (bâtiment AI n os 5647a et 5647b à protéger sur la parcelle n° 5211), l'aire de verdure et l'aire de circulation; il précise en outre les constructions à démolir. Il comporte également une coupe B-B des immeubles à construire. En outre, le rapport 47 OAT - très circonstancié - comporte, entre autres, une étude complète sur les nuisances sonores et sur la pollution de l'air, ainsi qu'une étude sur le stationnement et la circulation. Ces documents permettaient d'apprécier concrètement les effets de la planification sur l'environnement. Les recourants étaient donc en mesure de défendre leurs intérêts au moment de l'adoption du plan en formulant une opposition; il leur incombait d'intervenir à ce stade de la procédure dès lors qu'ils contestent principalement la démolition du bâtiment de l'ancien Hôtel des Bains. Les recourants pouvaient clairement percevoir les effets du plan sur leur habitation ou leur commerce et disposer des moyens de droit utiles pour s'opposer et contester l'adoption du plan de quartier. b) Les recourants ne prétendent pas, à juste titre, que le plan de quartier en question devrait être adapté dans la mesure où les circonstances de fait et de droit se seraient sensiblement modifiées depuis son adoption en septembre 2006. Certes, les recourants font valoir pour l'essentiel que le bâtiment de l'ancien Hôtel des Bains, de même que la prétendue source qu'il abriterait, méritent d'être conservés et que la construction projetée augmentera le trafic et rendra la circulation dans le quartier encore plus difficile. Ils s'en prennent également au parti urbanistique (notamment à l'esthétique et à la hauteur des constructions) du plan de quartier. Or, les recourants ne peuvent pas invoquer ces moyens dans le cadre d'un contrôle incident du plan. De tels griefs auraient pu et dû être soulevés à l'occasion de la procédure d'adoption du plan de quartier incriminé. De toute manière, les critiques émises par les recourants à l'encontre du projet litigieux sont mal fondées. Il y a lieu de renvoyer aux déterminations convaincantes des autorités intimées et concernées tels que la municipalité, le SESA, le SIPAL et le SEVEN. 6. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, avec suite de frais à la charge des recourants. Succombant, ils devront également verser une indemnité à titre de dépens à la Commune de Montreux, agissant par l'intermédiaire d'un avocat, ainsi qu'aux constructeurs, également assistés d'un mandataire professionnel. Quant aux propriétaires, assistés d'un avocat, ils ont droit à l'allocation de dépens réduits dans la mesure où ils n'ont pas déposé de réponse au recours ni de déterminations écrites.