

VD_OMNI AC.2010.0350 vom 8. April 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0350

FR: VD_OMNI AC.2010.0350 du 8 avril 2015

IT: VD_OMNI AC.2010.0350 del 8 aprile 2015

Regeste

Atelier d'architecture, UNIGLOBE Sàrl c/ Municipalité et Conseil communal de Montreux, ANGELOZ, CHAPPUIS, CHESEAUX, PAILLEX, BANQUE CANTONALE VAUDOISE, HELVETIA NOSTRA, COWIE, POSEY, ROUX, FLETCHER, HETTENA, Service du développement territorial, CHAPPUIS | Jonction des causes concernant (1) le refus du permis de construire prononcé en raison du nouveau plan général d'affectation mis à l'enquête, puis (2) le nouveau refus prononcé, après l'audience du tribunal, en raison de l'adoption (dans le délai de l'art. 79 al. 2 LATC courant dès l'enquête publique) d'un plan partiel d'affectation pour le seul secteur "Derray-la-Cor". Le plan général d'affectation de Montreux datant de 1972, il est caduc pour ce qui concerne la délimitation des zones à bâtir. Le secteur Derray-la-Cor, de 14'776 m² entièrement en nature de vigne, ne peut pas être considéré comme une zone à bâtir provisoire (partie de l'agglomération déjà largement bâtie) au sens de la disposition transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT. Aucun permis de construire ne peut être délivré. Jonction également - et admission - des recours contre les décisions adoptant le plan partiel d'affectation du secteur Derray-la-Cor adopté dans l'urgence pendant la procédure d'élaboration du futur nouveau plan général d'affectation: le refus du permis de construire n'ayant plus à se fonder sur les art. 77 et 79 LATC (effet anticipé des plans), le plan partiel d'affectation a perdu sa justification. De plus, les autorités communales ne peuvent pas adopter un plan partiel d'affectation en sachant qu'elles vont le modifier à brève échéance (principe de la stabilité des plans).

Erwägungen

E. 1

Les parties ont été informées le 8 mai 2013 que l'assesseur Jean-Daniel Rickli, atteint par la limite d'âge, serait remplacé par l'assesseur Antoine Rochat. Il n'y a pas lieu de renouveler l'inspection locale et l'audition des parties dans cette nouvelle composition du tribunal. En effet, les considérants qui suivent, purement juridiques, ne sont pas fondés sur l'appréciation de circonstances constatées sur place ni sur les déclarations des parties en audience.

E. 2

Le tribunal est saisi de cinq recours, énumérées en tête du présent arrêt: les constructeurs, à savoir Atelier d'architecture E. Grundisch et A. Gaudin ainsi que Uniglobe Sàrl, contestent le refus du permis de construire qui leur a été signifié par la municipalité le 9 octobre 2009, puis le 9 novembre 2010. Le premier refus est motivé par la procédure d'adoption d'un nouveau plan général d'affectation tandis que le second refus est lié à l'adoption du PPA "Derray la Cor", qui est à son tour contesté par trois recours déposés respectivement par Helvetia Nostra, par les constructeurs et par Charly Cheseaux, qui tous en demandent en substance l'annulation, chacun pour des motifs différents. La jonction de certaines de ces

causes ou la suspension de l'une ou l'autre d'entre elles a été requise. Il y a lieu de joindre les deux causes relatives au permis de construire, dont l'objet matériel est identique et la motivation procéduralement liée. Sera ensuite examinée la question de la suspension des autres causes dans l'attente que soit connu le sort du nouveau plan général d'affectation.

E. 3

Les parties ont été interpellées sur la question de savoir si les principes appliqués dans la cause *Helvetia Nostra c/ Montreux à Fontanivent* (ATF 1C_361/2011 du 28 juin 2012) faisaient obstacle à la délivrance du permis de construire litigieux dans les causes AC.2009.0261 et AC.2010.0350. Dans cet arrêt, les opposant faisaient notamment valoir que le règlement en vigueur (RPA-1972) de Montreux était obsolète, ce qui impliquait le refus du permis de construire en vertu de l'art. 77 LATC dans l'attente du nouveau règlement mis à l'enquête en 2007. Le Tribunal fédéral a jugé ce qui suit: " 5.1 La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Aux termes de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Les cantons doivent veiller à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT, soit jusqu'au 1er janvier 1988 (art. 35 al. 1 let. b LAT). Les plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT conservent leur validité jusqu'à cette date (art. 35 al. 3 LAT). Ensuite, tant que le nouveau plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal (art. 36 al. 3 LAT). Lorsqu'un plan d'affectation a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en oeuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe en effet une présomption qu'il est conforme aux buts et aux principes de cette loi, alors que les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la LAT ne bénéficient pas de cette présomption et leur stabilité n'est pas garantie (cf. art. 21 al. 1 LAT; cf. ATF 127 I 103 consid. 6b/aa p. 106; 120 IA 227 consid. 2c p. 233). En l'espèce, le RPA de 1972 n'a pas fait l'objet d'une modification en vue de sa mise en conformité ou de son adaptation aux exigences de la LAT, hormis sa révision du 8 avril 1987 répondant à l'obligation de créer des zones agricoles, qui n'a cependant pas touché les secteurs compris dans l'agglomération de Montreux; il n'existe donc pas de présomption qu'il satisfasse aux exigences du droit de l'aménagement du territoire énoncées dans cette loi. Ainsi, les parties du RPA de 1972 qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la LAT - concernant notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT) - sont devenues caduques le 1er janvier 1988, les parties largement bâties étant réputées zones à bâtir provisoires au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. 5.2 La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir

ou l'infrastructure publique. Il convient de faire une distinction entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti" parmi lesquelles il faut compter les espaces verts destinés à aérer l'espace bâti; dans ce dernier cas de figure, les terrains n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Plus la brèche dans le tissu bâti est étendue, moins le contexte environnant prend de l'importance (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201; 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451 et les arrêts cités; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI; Raumplanungsgesetz, 2006, n. 21 ss ad art. 15 LAT; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 145 s.; ALEXANDRE FLÜCKIGER/STÉPHANE GRODECKI, Commentaire LAT, 2009, n. 85 ss ad art. 15 LAT).

5.2.1 Le Tribunal cantonal a considéré que la parcelle 8'089 se situait dans la partie de l'agglomération déjà largement bâtie au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. Il a en effet relevé que ce bien-fonds ne se trouvait pas en périphérie de la zone à bâtir, mais au milieu d'une zone urbanisée. Le schéma directeur sectoriel Brent-Fontanivent-Chernex la qualifiait d'espace privé non bâti ou faiblement bâti, participant à la mise en valeur du site, et non d'espace agricole à protéger. On se trouvait au contraire en présence d'un espace libre, inclus dans un contexte propice à la construction en raison de sa position dans le tissu bâti, de son accessibilité et de ses dimensions. L'ARE est au contraire d'avis que le bien-fonds en question ne fait pas partie du territoire largement bâti au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. Il n'existe pas de noyau bâti, les constructions étant assez dispersées, et il s'agit d'une grande parcelle (18'850 m²) constituant pour partie un vaste parc arborisé et ne supportant que quelques constructions. En raison de sa grande taille, la parcelle a ainsi une fonction propre et n'est dès lors pas comprise dans le territoire largement bâti.

5.2.2 Dans le cas particulier, les parcelles 8'089 et 8'090 acquises simultanément par l'intimée totalisent certes une surface de 18'850 m². Ces deux parcelles sont toutefois séparées par la voie ferrée et la surface "jardin" de la parcelle 8'089 représente 16'381 m². Selon la jurisprudence, une surface non construite peut en principe être considérée comme une brèche dans le milieu bâti jusqu'à 1 ha; au-delà, la conclusion inverse s'impose (cf. arrêt 1P.692/2001 du 22 janvier 2002 consid. 3.4.1, in ZBI 2003 p. 650, et les arrêts cités). Dans ces conditions, au vu de sa surface largement supérieure à la limite fixée par la jurisprudence, la parcelle en cause ne peut pas être qualifiée de brèche dans le tissu bâti. Face à la taille du bien-fonds, le contexte urbanistique dans lequel il s'insère perd en effet de son importance; il importe dès lors peu que la propriété se trouve au milieu d'une zone largement construite et supporte quelques bâtiments dispersés. Cela étant, il sied de souligner que l'attribution d'une surface aussi étendue à la zone à bâtir doit être décidée par le biais d'un plan d'affectation, lequel est l'instrument de planification adéquat pour prendre en considération les critères énoncés à l'art. 15 LAT, en fonction de l'ensemble des parcelles de la commune. Au surplus, cet instrument est soumis au contrôle démocratique (cf. art. 33 al. 1 et 2 LAT), contrairement aux autorisations de construire octroyées au cas par cas. Au demeurant, il se justifie d'autant moins d'assouplir en l'espèce le régime transitoire prévu à l'art. 36 al. 3 LAT que la commune de Montreux accuse un retard de plus de 20 ans dans l'élaboration d'un plan d'affectation conforme à la LAT. Au vu de ce qui précède, le grief tiré d'une violation de la LAT apparaît bien fondé et le recours doit être admis sur ce point. La parcelle ne pouvant être considérée comme une zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT, l'autorisation de construire octroyée le 10 mars 2010 par la municipalité doit être annulée. Ces considérants peuvent être sans autres transposés dans la présente cause. Le RPA-1972

de Montreux encore en vigueur n'a toujours pas été remplacé par un plan d'affectation conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La délimitation de la zone à bâtir, en particulier la collocation du secteur Derray la Cor en zone de faible densité du RPA-1972, a donc perdu sa validité. Encore moins que la parcelle 8089 de Fontanivent, ce secteur ne peut être considéré comme une zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. L'examen des photographies aériennes disponibles sur internet (par exemple sur le guichet cartographique cantonal <http://www.geo.vd.ch>), montre que le secteur Derray la Cor, d'une surface de 14'776 m², est entièrement en nature de vigne et libre de construction. Au nord-ouest, sur le territoire de la commune de Blonay, son prolongement entre le chemin de Forchex et le chemin des Vignerons est également en nature de vigne, sous réserve de quelques parcelles isolées construites. A l'amont du chemin des Vignerons, soit au nord-est, les parcelles qui bordent le chemin sont certes construites, mais celles qui suivent à l'amont sont en nature de vigne, sous réserve également de quelques parcelles bâties. Au sud-est du secteur Derray la Cor, en direction de l'entrée de l'autoroute et de la localité, la vigne et les parcelles bâties se mêlent. Ainsi, le secteur n'est pas construit du tout et ses alentours le sont peu. On ne peut pas dire (comme l'avait fait le tribunal de céans au sujet de la parcelle 8089 de Fontanivent) qu'il se trouve au milieu d'une zone urbanisée. Dans ces conditions, malgré la proximité de la jonction autoroutière et la présence des chemins viticoles qui l'entourent, le secteur Derray la Cor ne fait pas partie de la zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. La municipalité fait donc valoir à juste titre, dans ses déterminations du 14 octobre 2013, que le refus du permis de construire peut se justifier aussi par la jurisprudence fédérale ci-dessus. C'est en vain que la Service du développement territorial soutient, dans ses déterminations du 30 août 2013, que le secteur litigieux appartient à la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie au sens de l'art. 36 al. 3 LAT parce qu'il est situé au sein du "périmètre compact de l'agglomération Rivelac", dont il a été invité à préciser la nature dans ses déterminations du 24 septembre 2013. Le Service du développement territorial perd de vue que ce "périmètre", adopté en 2011 et apparemment fondé sur le Plan directeur cantonal (d'après les documents fournis avec ses explication du 24 septembre 2013), est dépourvu d'effet contraignant sur le statut du sol. En effet, le Tribunal fédéral admet lui-même qu'il n'est pas évident de déterminer le sens ou la portée, d'un point de vue juridique, de la notion de force obligatoire du plan directeur cantonal selon l'art. 9 al. 1 LAT et quoi qu'il en soit, cet instrument n'est pas un "pré-plan d'affectation" et il n'a pas pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol (v. p. ex. 1C_898/2013 du 23 juin 2014 et les nombreuses références citées). De toute manière, pour déterminer si un secteur appartient à la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie au sens de l'art. 36 al. 3 LAT, seule est déterminante la situation existante (caractéristiques du milieu bâti et des alentours, équipement et infrastructures publiques), à l'exclusion des perspectives envisagées par les autorités, notamment dans le cadre de la planification directrice. Il résulte de ce qui précède que le projet litigieux prendrait place dans un secteur qui ne se situe pas dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Les recours contre le refus du permis de construire signifié par la municipalité le 9 octobre 2009, puis le 9 novembre 2010, doivent être rejetés sans qu'il soit nécessaire d'examiner, sous l'angle des art. 77 et 79 LATC, si ce refus pouvait se fonder sur le nouveau PGA mis à l'enquête en 2007, sur sa teneur amendée par le conseil communal en 2009 ou sur l'adoption du plan partiel d'affectation "Derray la Cor". On rappellera pour le surplus que ni le nouveau plan général d'affectation (actuellement soumis au Service du développement pour approbation préalable) ni le plan partiel d'affectation "Derray la Cor" (dont l'approbation

préalable est contestée par trois recours) ne sont en vigueur. Ces plans d'affectation ne permettraient donc pas la délivrance d'un permis de construire dans le secteur. En effet, si les art. 77 et 79 LATC confèrent aux plans et aux règlements en voie d'élaboration un effet anticipé négatif conduisant au refus des projets qui leur sont contraires (art. 77 et 79 LATC), la loi ne prévoit en revanche pas d'effet anticipé positif pour la période qui précède l'entrée en vigueur des plans et règlements (pour des exemples récents AC.2013.0214 du 29 juillet 2014; AC.2013.0218 du 26 novembre 2013, et les réf. citées: AC.2008.0251 du 28 mai 2009 consid. 5; cf. également l'arrêt AC.2010.0166 du 26 janvier 2012 consid. 3b).

E. 4

Les trois recours qui tendent en substance à l'annulation du plan de quartier "Derray la Cor" se fondent sur des motifs très différents. Les moyens d'Helvetia Nostra, qui invoque une violation du plan directeur communal fondé sur l'ISOS, relèvent de la protection du paysage; selon cette recourante, le sort du secteur devrait être examiné avec l'ensemble du plan général d'affectation et en corrélation avec le territoire viticole attenant sur la commune de Blonay. Pour les constructeurs, le plan de quartier, adopté dans l'urgence sur la base d'informations erronées, serait constitutif d'un abus de droit destiné uniquement à contrecarrer le projet litigieux. Quant à Charly Cheseaux, il se plaint d'être le seul à perdre toute possibilité de bâtir alors que les autorités communales avaient manifesté le souhait de répartir équitablement les droits à bâtir: il s'imposerait de procéder à un transfert des possibilités de construire en organisant un remaniement; en dernier lieu, Charly Cheseaux expose que la planification de détail désormais prévue va dans le sens de son recours, dont l'instruction pourrait en conséquence être suspendue jusqu'à la décision finale du département. Le tribunal constate que les autorités communales n'ont élaboré et adopté le plan partiel d'affectation "Derray la Cor" que pour sauvegarder le délai (dont elles avaient déjà dû demander la prolongation) à l'échéance duquel - selon leur analyse de l'époque - le permis de construire litigieux n'aurait plus pu être refusé en application des art. 77 et 79 LATC. Comme le secteur n'est en réalité pas une zone à bâtir conforme au droit fédéral, le plan partiel d'affectation "Derray la Cor" perd sa justification. Pour le surplus, on ne voit pas quel autre motif justifierait de traiter le secteur séparément du reste du plan général d'affectation de Montreux. Au contraire, l'entrée en vigueur du plan partiel d'affectation "Derray la Cor" risquerait d'empêcher la coordination avec les alentours ou entre les secteurs comparables de la commune, comme le craint Helvetia Nostra. Il faut bien voir en effet que le dossier ne permet pas de comprendre en l'état comment s'articulent les règles du plan partiel d'affectation "Derray la Cor" avec celles qui résultent, pour le même secteur, du règlement du plan général d'affectation, en particulier avec son art. 26 qui subordonne apparemment le permis de construire à l'adoption d'une planification de détail. On ignore aussi ce qu'il en serait, dans le cadre de cette dernière, de la péréquation réelle (art. 55 al. 2 LATC et art. 86 de la loi sur les améliorations foncières, RSV 913.11) que semble envisager le recourant Charly Cheseaux. On ignore même si le plan partiel d'affectation est censé être abrogé comme semble l'envisager le rapport 47 OAT du 1er septembre 2010: en effet, le plan partiel d'affectation "Derray La Cor" ne figure apparemment pas dans la liste des plans abrogés annexée au règlement du PGA mis à l'enquête complémentaire. Il y a plus grave encore: à supposer que le plan partiel d'affectation "Derray la Cor" entre en vigueur à l'issue de la présente procédure, il n'est pas certain que le statut du secteur puisse ensuite être à nouveau modifié par le plan général d'affectation de Montreux lorsque celui-ci sera enfin venu à chef. En effet, le principe de la stabilité des plans s'y opposerait probablement. Ce principe est fondé sur l'art. 21 al. 2 LAT selon lequel les plans d'affectation font l'objet des

adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le besoin de stabilité des plans revêt une importance accrue pour les plans d'affectation spéciaux, qui définissent de façon détaillée les possibilités de construction. De même, plus un plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus les exigences permettant une modification seront élevées (ATF 1C_172/2010 du 9 février 2011, consid. 5.1 et les nombreuses références citées). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que les autorités communales ne peuvent pas adopter un plan partiel d'affectation en sachant qu'elles vont le modifier à brève échéance. Un tel procédé est incompatible avec la stabilité des plans garantie par l'art. 21 al. 2 LAT. Les citoyens concernés doivent en effet pouvoir se fier aux plans récemment adoptés, sans avoir à craindre qu'ils ne soient modifiés peu de temps après (ATF 1C_172/2010 précité, consid. 5.2.2) . Il résulte de ce qui précède que le plan partiel d'affectation " Derray La Cor" ne peut pas être maintenu. Il y a donc lieu de joindre également dans la présente cause les recours déposés contre ce plan par Helvetia Nostra le 23 mai 2011 (AC.2011.0119), par Atelier d'architecture E. Grundisch et A. Gaudin ainsi que Uniglobe Sàrl le 23 mai 2011 (AC.2011.0121), ainsi que par Charly Cheseaux le 31 mai 2011 (AC.2011.0144). Ces recours sont admis car même si c'est pour des motifs différents voire contradictoires entre eux, tous concluent à l'annulation des décisions du conseil communal et du département intimé.

E. 5

Pour le recours dirigé contre le refus du permis de construire signifié par la municipalité le 9 octobre 2009, puis le 9 novembre 2010 (causes AC.2009.0261 et AC.2010.0350), un émolument sera mis à la charge des constructeurs, qui doivent des dépens à la municipalité pour l'intervention de son avocat, ainsi qu'aux opposants Cowie et consorts et Helvetia Nostra. Pour les recours concernant le plan partiel d'affectation "Derray la Cor" (causes AC.2011.0119, AC.2011.0121 et AC.2011.0144), les frais restent à la charge de l'Etat. La Commune de Montreux doit aux recourants (sauf aux constructeurs, qui succombent matériellement) des dépens tenant compte de l'ampleur moindre de la procédure y relative.

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