

VD_OMNI AC.2015.0202 vom 21. Dezember 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0202

FR: VD_OMNI AC.2015.0202 du 21 décembre 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0202 del 21 dicembre 2016

Regeste

A. _____ /Département du territoire et de l'environnement (DTE), CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Direction générale de l'environnement, Commission des rives du lac DGE-DIRNA-EAU | Abrogation d'un plan partiel d'affectation (prévoyant la construction d'un port de petite batellerie) dans le cadre de la révision du plan général d'affectation communal. Rejet du recours déposé par la société promotrice du projet de construction du port. Le principe de la sécurité du droit ne fait pas obstacle à l'abrogation du plan partiel d'affectation (PPA), laquelle n'apparaît pas contraire aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (consid. 2). La planification d'un port nécessite une coordination entre la planification de l'utilisation du plan d'eau et la planification des aménagements terrestres liés au port; cette coordination se réalise de manière satisfaisante par l'adoption d'un plan d'affectation réglant l'ensemble de ces aspects à la fois. La planification d'un port doit en outre s'inscrire dans les buts et principes régissant l'aménagement du territoire et s'insérer dans la planification directrice arrêtée au niveau cantonal, régional et communal. En l'espèce, le projet de port en cause entraînerait de nombreux inconvénients peu compatibles avec le caractère des lieux; en outre, l'existence d'un besoin en places d'amarrage ne justifie pas le maintien d'une planification qui ne répond plus aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les impératifs de protection du paysage (consid. 3 et 4). La mesure de planification visant l'abrogation du PPA résulte d'une appréciation consciencieuse par les autorités communales des différents intérêts en jeu; des motifs tendant à la protection des qualités environnementales du site et à la préservation de ses différentes fonctions apparaissent prépondérants aux seuls intérêts économiques de la société recourante, même s'ils sont aussi importants; ils priment aussi l'intérêt résultant du plan directeur des rives du lac Léman visant à répondre aux besoins en places d'amarrage dans la région (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

a) La recourante dénonce la violation des art. 56 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Elle estime que les décisions du Conseil communal seraient loin d'être claires. L'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil communal du 2 septembre 2009 produit en annexe à la décision du DTE, tout comme celui des séances des 3 et 4 septembre 2014, ne feraient aucune allusion à la radiation du PPA "En Massiez", tout comme la décision du DTE. La recourante se réfère aussi à l'extrait du préavis municipal n°31/2013 et l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil communal du 4 septembre 2014, qui font état de " la décision dudit conseil refusant la volonté de la Municipalité de rétablir le PPA En Massiez" . Elle relève que le rétablissement impliquerait préalablement une abrogation qui semblerait manquer. b) En

l'espèce, dans le cadre de la procédure de révision du plan général d'affectation, le plan mis à l'enquête publique du 20 avril au 21 mai 2007 mentionne clairement le périmètre du PPA "En Massiez" qui empiète sur le lac. Il est répertorié avec la légende "PSL – Plans Spéciaux Légalisés". Il n'est donc pas douteux que cet élément fait partie de la procédure de révision du plan général d'affectation, même si aucune modification n'est alors prévue concernant le statut de ce plan spécial. Cette situation n'empêche en effet pas de remettre en cause la planification du port dans le cadre de la procédure de révision générale du plan des zones communal. L'autorité de planification doit en effet prendre en considération l'ensemble des circonstances qui ont une influence sur l'affectation du sol; elle peut, et elle est même tenue, de réexaminer une planification spéciale qui n'a jamais connu un début de réalisation depuis plus de dix années. Le Conseil communal, lors de sa séance du 11 décembre 2008, pouvait donc remettre en cause les éléments du plan des zones qu'il n'était pas prévu de modifier lors de l'enquête publique, comme la zone du PPA "En Massiez". La décision d'abroger le PPA "En Massiez" lors de la séance du Conseil communal entre dans les attributions de l'organe législatif communal dans le cadre de la révision générale du plan des zones. c) La décision d'abroger le PPA "En Massiez" a été prise par le Conseil communal le 11 décembre 2008 après des débats en acceptant l'amendement n° 22 de la Commission. Cette modification était de nature à porter atteinte à des intérêts de tiers, en particulier des promoteurs du projet de port, et elle devait donc faire l'objet d'une enquête complémentaire après examen préalable du SDT conformément à l'art. 58 al. 5 LATC. Cette modification a d'abord été intégrée dans le rapport de conformité établi en application de l'art. 47 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), puis soumise à l'examen préalable du SDT, qui s'est déterminé le 23 avril 2013 en précisant qu'il n'avait pas de remarques à formuler concernant l'abrogation des plans communaux. Le SDT a confirmé dans ses déterminations du 29 octobre 2015 que les services de l'Etat avaient préavisé favorablement l'abrogation de ce plan en soulignant qu'il s'agissait d'une modification relevant de la compétence communale. L'abrogation du PPA "En Massiez" a fait l'objet d'une enquête complémentaire ouverte du 4 septembre au 3 octobre 2013. Le rapport 47 OAT accompagnant le dossier de l'enquête publique précisait les motifs de l'abrogation; le plan des zones qui avait fait l'objet de l'enquête complémentaire ne mentionnait plus le PPA "En Massiez" et le projet de règlement accompagnant le plan précisait clairement que le PPA "En Massiez" faisait partie de la liste des plans abrogés par la révision du plan général d'affectation. La clarté de l'enquête complémentaire sur ce point ressort de l'opposition formulée par la société recourante le 1^{er} octobre 2013, qui a fait valoir tous les griefs qu'elle entendait soulever contre cette abrogation. Une délégation de la municipalité a entendu les représentants de la société recourante et a tenté de trouver un accord en acceptant de proposer au Conseil communal de revenir sur l'abrogation du PPA, ce qui ressort de son préavis n° 31/2013 : "L'opposant fait état d'un dommage subit à hauteur de CHF 1'740'000.-, montant qui pourrait être moins élevé si le Conseil communal revenait sur sa décision d'abrogation et pour autant que la procédure de demande de permis de construire puisse reprendre au même stade sans actualisation des documents d'études. Détermination de la Municipalité : La Municipalité sollicite le Conseil communal pour qu'il revienne sur l'amendement CC22 voté le 11. 12. 2008 et que le PPA en Massiez soit maintenu." Le Conseil communal était donc saisi d'une proposition de la municipalité tendant à révoquer ou à annuler l'abrogation du PPA décidée le 11 décembre 2008. La Commission chargée de rapporter sur cet objet était liée par les propositions de la municipalité en ce sens qu'elle devait préavisé sur la proposition

formulée par cette dernière. Si cette proposition était acceptée, l'abrogation du plan était en quelque sorte révoquée et le plan maintenu. A l'inverse, si la proposition de la municipalité était refusée, le Conseil communal confirmait l'abrogation du PPA "En Massiez" après que la recourante avait pu exercer son droit d'être entendu dans le cadre de l'enquête complémentaire organisée en application de l'art. 58 al. 5 LATC. La recourante a pu être entendue par la Commission du conseil communal, lui donnant encore une nouvelle occasion de parler des risques d'une réclamation en dommages intérêts, menace qui avait permis de faire changer de position la municipalité (voir préavis n° 31/2013), alors qu'elle avait soutenu l'amendement C22 lors du vote du 11 décembre 2008. La recourante a ainsi été en mesure de faire valoir l'ensemble de ses arguments devant la Commission, qui a pu se prononcer en pleine connaissance de cause sur l'opposition et qui a proposé au Conseil communal de ne pas suivre la proposition municipale, ce qui impliquait la confirmation de l'abrogation du PPA "En Massiez". Le Conseil communal a suivi l'avis de sa Commission lors du vote des séances des 3 et 4 septembre 2014. La portée du vote du Conseil communal ne prête pas à interprétation. Le législatif communal a refusé la proposition municipale visant à maintenir le PPA "En Massiez en vigueur" et il a, de cette manière, confirmé l'abrogation de ce plan votée lors de la séance du 11 décembre 2008, en ayant respecté le droit d'être entendu de la recourante et, ainsi, en ayant pris connaissance de l'ensemble des arguments invoqués contre l'abrogation du plan dans son opposition du 1^{er} octobre 2013, et d'autre part, lors de ses entretiens avec les représentants de la municipalité et lors de son audition par la Commission.

E. 2

a) La recourante revient sur son opposition du 1^{er} octobre 2013, en rappelant qu'elle contestait le nouveau plan général d'affectation et son règlement ainsi que tout autre document qui tendrait à abroger le PPA "En Massiez". A son avis, l'enquête publique complémentaire concernant le projet de révision du plan général d'affectation " n'était pas claire dans ses intentions ". La recourante relève que c'est seulement dans sa lettre du 8 janvier 2009 au Service des eaux, sols et assainissement, dont une copie avait été adressée à son conseil, que la commune avait fait état de la décision du Conseil communal d'abroger le plan. Elle relève que les compléments au rapport d'impact avaient été adressés au DTE en décembre 2008, avec une copie à la municipalité, qui avait été associée à la procédure d'examen des oppositions déposées contre le projet de port. La société recourante prétend qu'à cette époque, "soit en 2008 jusqu'à janvier 2009", la municipalité, le DTE la société constructrice ainsi que les ingénieurs civils et environnementaux examinaient les réponses à donner aux oppositions ainsi que les compléments de l'étude d'impact et les mesures de compensation envisagées et suggérées par le bureau C._____. La société recourante précise qu'elle est intervenue le 27 août 2009 auprès de la municipalité pour s'informer sur l'enquête publique de l'abrogation du plan; elle précisait aussi que les nombreux travaux déjà effectués en vue de la construction effective du port pouvaient entraîner un dommage de l'ordre de l'600'000 fr. La société recourante rappelle les principes directeurs qui avaient guidés la conception du projet de port. Elle précise encore que dans le cadre des études concernant la construction du port, elle avait obtenu de la société H._____ une servitude d'usage public de parking pour mettre des places de parc à dispositions du public et des usagers du futur port, servitude qui avait été inscrite au Registre foncier le 23 février 2003. Selon la société recourante, tout avait été organisé pour diminuer au maximum les impacts routiers et écologiques, notamment pas la renonciation à la construction du garage sous-lacustre tel que l'autorisait le plan abrogé. La recourante soutient aussi que le principe

de la sécurité du droit commanderait de sanctionner les décisions attaquées par leur annulation pour le motif que les travaux entrepris en vue de la construction d'un port auraient engendré des dommages directs de l'ordre de 1'600'000 fr., sans compter les dommages indirects qui pourraient être réclamés aux autorités intimées si les décisions d'abrogation étaient maintenues. b) Selon l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'art. 63 LATC, qui a la même portée, précise aussi que les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé (TF 1C_268/2013 du 25 septembre 2013 consid. 8.1). L'art. 21 al. 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 127 I 103 consid. 6b p. 105; 124 II 391 consid. 4b p. 396; 123 I 175 consid. 3a p. 182, et les arrêts cités). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b p. 232; 119 Ib 480 consid. 5c p. 485; 114 Ia 32 consid. 6 pp. 33-34). Ceux-ci doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient cette modification doivent être impérieux. Ainsi, la stabilité d'un plan devrait en principe être assurée pour quinze ans au moins (art. 15 let. b LAT; ATF 119 Ib 138 consid. 4e p. 145). c) Toutefois, lorsqu'un plan spécial définit de façon détaillée le genre, l'implantation et les dimensions des constructions qu'il autorise, il a une portée matérielle comparable à celle d'une autorisation préalable d'implantation dont la durée de validité est par nature limitée. Les propriétaires ne peuvent en principe plus invoquer la stabilité du plan après une période de plus de dix ans ayant suivi son adoption, lorsque le plan n'a pas encore connu un début d'exécution; ce principe tient compte du délai de validité qui est en général assorti aux permis de construire et aux autorisations préalables d'implantation (cf. ATF 116 Ib 185 consid. 4b p. 188). En l'espèce, le PPA "En Massiez" fait clairement partie des plans d'affectation spéciaux définissant de manière détaillée les conditions de construction du port dans un périmètre bien délimité. Il fixe l'emplacement de la digue et des pontons, et il définit de manière très précise l'implantation d'un parking sous-lacustre, sa voie d'accès, la sortie et l'entrée dans le port pour les bateaux. Il s'agit d'un plan de détail qui aurait les mêmes caractéristiques qu'une autorisation préalable d'implantation. Or, ce plan n'a jamais connu un début d'exécution. Seule des études ont été effectuées en relation avec le PPA "En Massiez". Il s'agissait tout d'abord du premier rapport d'impact de 2^{ème} étape réalisé en 1995. Le projet n'a toutefois pas pu se concrétiser, car il a été abandonné à l'époque. Il a ensuite fallu attendre plus de dix ans pour qu'une nouvelle étude soit réalisée. Il s'agissait de l'étude de faisabilité de l'architecte I. _____, assez sommaire, transmise en automne 2006 au SESA par la commune. Le projet était alors sensiblement différent de celui prévu par le PPA "En Massiez" (cf. supra let. C). Enfin, un dossier d'enquête publique a été constitué en été 2007, comprenant un plan de situation, le projet de port, le rapport d'impact de 2^{ème} étape, (soit le rapport déjà élaboré en 1995 et actualisé) et une demande de concession pour le compte de la Commune de Montreux. D'autres travaux n'ont toutefois pas été engagés. L'enquête publique du projet de port a soulevé de nombreuses oppositions. Des obstacles juridiques sont en outre survenus, car les autorisations spéciales requises par la législation sur la pêche, sur la faune et sur la protection de la nature ont été refusées, ce

qui a nécessité l'élaboration d'une notice technique le 18 juillet 2008 par le bureau C._____. Cette notice technique a été transmise au SESA cinq mois plus tard, soit le 11 décembre 2008 seulement. Cette date correspond à la date à laquelle le Conseil communal a voté l'abrogation du PPA "En Massiez". De plus, la construction du port sur le domaine public du lac nécessitait l'autorisation exigée par l'art. 24 LAT pour les constructions hors des zones à bâtir (cf. sur ce point ATF 114 Ib 81 consid. 3 p. 87). Or, le SDT a refusé l'autorisation spéciale requise pour les travaux projetés, non seulement en raison de la prise de position du CCFN, mais aussi et surtout parce que le projet de port présentait de trop grandes différences avec le PPA "En Massiez". Le SDT a demandé une modification du plan s'il n'était pas possible de développer un projet de port conforme à la planification en vigueur. Cette décision n'a pas été contestée et elle empêche la réalisation du projet port mis à l'enquête publique. Même si les mesures de compensation prévues selon la notice technique du 18 juillet 2008 pouvaient être admises par le CCFN, il n'était pas certain que le SDT réexaminerait sa position concernant la modification du PPA "En Massiez", car elle était indépendante des questions relatives aux mesures de compensation. Enfin, la servitude permettant l'usage public des deux premiers niveaux du parking du Montreux Palace résulte d'une initiative de la commune lors de l'octroi du permis de construire le parking, en 2002, et non d'une négociation avec la société recourante, qui n'existait pas à l'époque où la servitude a été constituée. Cette servitude ne semble pas accorder un droit préférable ou prioritaire à la recourante ou aux futurs usagers d'un projet de port aux Vernex par rapport au public. Or, la norme VSS 640'281 prévoit pour les ports de plaisance 0,3 places de stationnement par place d'amarrage, ce qui correspond à une centaine de places (327 x 0,3) pour le projet de port mis à l'enquête publique en 2007. Il se pose donc la question de savoir un équipement en places de stationnement suffisant n'imposerait pas que le nombre de places requis par la norme VSS 640'281 demeure en permanence disponible pour les besoins du port dans le parking du Montreux Palace ou en tous les cas à certaines périodes, comme l'été. Or, le contrat de servitude produit pas la société recourante ne comporte aucune clause spéciale à cet effet. La recourante invoque un dommage direct qui varie entre 1'600'000 fr. et 1'740'000 fr. pour prétendre au maintien du PPA "En Massiez". Il n'appartient toutefois pas au tribunal de se déterminer sur le bien-fondé d'une telle prétention, qui relève des juridictions civiles. Au demeurant, le tribunal constate que les frais engagés par la société recourante portent essentiellement sur l'actualisation du rapport d'impact de 2^{ème} étape, la notice technique du 18 juillet 2008, le plan de situation du géomètre et les plans du projet de port. Il est vrai que le bureau d'ingénieur et géologue J._____ a demandé le 11 juillet 2007 l'autorisation de faire exécuter dix forages de reconnaissance dans le cadre du projet de port, mais cette autorisation a été refusée par le SESA le 25 juillet 2007, précisément en raison du fait que la procédure était en cours, que le projet faisait encore l'objet de l'enquête publique et qu'il devait encore procéder à une consultation générale des services concernés de l'Etat. En définitive, le tribunal ne voit pas que le principe de la sécurité du droit puisse faire obstacle à l'abrogation du PPA "En Massiez", laquelle n'apparaît pas contraire aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire.

E. 3

a) La planification d'un port nécessite une coordination entre la planification de l'utilisation du plan d'eau, qui doit faire l'objet d'une concession d'usage du domaine public en application de la loi vaudoise du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC; RSV 731.01), et la planification des aménagements

terrestres liés au port, qui ne peut être intégrée dans la concession, et qui nécessite des procédures relevant de l'aménagement du territoire. Cette coordination se réalise de manière satisfaisante par l'adoption d'un plan d'affectation réglant à la fois les conditions d'utilisation du plan d'eau comme port et ses prolongements au sol. Selon la jurisprudence fédérale, il y a lieu de coordonner la capacité des infrastructures portuaires avec celle des infrastructures à terre, ce qui implique notamment une définition précise du nombre de places d'amarrage. Le plan d'affectation définissant les conditions d'utilisation du plan d'eau soumis au domaine public ne peut se limiter à un simple renvoi à une concession à délivrer ultérieurement. Le plan doit permettre l'examen de la légalité et de l'opportunité du projet de port, qui forme un tout, les aménagements terrestres étant liés aux aménagements lacustres. Le principe de coordination nécessite un examen approfondi de la faisabilité du projet dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation réglant à la fois les impacts sur l'environnement au sol et ceux touchant le plan d'eau (TF 1C_582/2014 du 25 février 2016 consid. 3.3).

b) La planification d'un port doit en outre s'inscrire dans les buts et principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent des art. 1 et 3 LAT, et s'insérer dans la planification directrice arrêtée au niveau cantonal, régional et communal.

aa) Une partie importante des buts et principes régissant l'aménagement du territoire tend à la protection du paysage, ce qui résulte expressément de l'art. 3 al. 2 LAT. En ce qui concerne les rives, il ressort de cette disposition qu'il convient de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (let. c) et de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserement (let. d). L'art. 17 al. 1 let. a LAT précise qu'un soin tout particulier doit être apporté au traitement des rives en prescrivant que les cours d'eau, les lacs et leurs rives font partie des zones à protéger. Cette disposition confirme qu'il est possible de définir, par un plan d'affectation, le mode d'utilisation des lacs, des cours d'eau et de leurs rives. Les plans d'affectation peuvent s'étendre sur le domaine public des eaux et en définir l'usage. La concession permettant la réalisation des travaux a alors une portée comparable au permis de construire.

bb) Dans le canton de Vaud, le Plan directeur cantonal (PDCn) a été adopté par le Grand Conseil le 5 juin 2007. Il est entré en vigueur le 1^{er} août 2008 suite à son approbation par le Conseil fédéral le 18 juin 2008 (cf. décret du Grand Conseil du 5 juin 2007; RSV 701.412). Il a fait l'objet de diverses mises à jour. Une troisième adaptation du PDCn est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et une quatrième adaptation est en cours (adaptation aux nouvelles dispositions de la LAT). Le PDCn poursuit six objectifs en matière de rives du lac: (1) protéger les rives du lac; (2) tenir libres les bords des lacs et faciliter au public l'accès aux rives par les chemins de randonnée pédestre et le passage le long de celles-ci; (3) dans les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques, coordonner les besoins de la population et de l'économie avec les autres intérêts en présence; (4) conduire une politique globale de l'eau assurant la conservation des biotopes et leur reconstitution s'ils sont détruits; (5) mettre en valeur le patrimoine bâti; (6) donner ou conserver aux eaux publiques un cours naturel. Le PDCn renvoie par ailleurs au PDRL, approuvé par le Grand Conseil le 7 mars 2000 (PDNc du 1^{er} juillet 2016, Mesure E25 "Rives du lac", pp. 267 ss).

cc) Le PDRL est un outil évolutif qui doit avant tout être considéré comme un instrument d'aide à la décision et d'application de l'appareil législatif. Il doit permettre à cette fin de mettre en balance différentes dispositions légales qui entrent souvent en conflit sur les rives (PDRL, p. 9). Il contient trois cahiers; le premier, adopté par le Grand Conseil, comprend les fondements, les objectifs et les mesures générales, le second, les fiches de coordination, et le troisième, le plan des mesures. Les fiches et le plan

des mesures ne sont pas contraignants pour les autorités. Le PDRL est ainsi un élément de coordination permettant une politique continue et cohérente de l'aménagement des rives du lac Léman tenant compte du développement souhaité. S'agissant des ports, le PDRL constate que la demande est importante en particulier dans l'agglomération Vevey-Montreux et que la création d'un port à Montreux est nécessaire (PDRL, p. 72). L'une des mesures générales proposées est la promotion de l'extension des installations portuaires existantes et la création de nouvelles installations portuaires dans les secteurs urbanisés, si nécessaire (PDRL, p. 73). dd) Selon l'art. 35 LATC, les communes comptant plus de mille habitants sont tenues d'élaborer un plan directeur communal (art. 38 LATC), qui détermine les objectifs d'aménagement de la commune en tenant compte des options cantonales et régionales de développement (art. 35 LATC). Si le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités, les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales (art. 31 al. 2 LATC). Il en va ainsi des plans directeurs communaux (TF 1C_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 5.2, et les références citées). Le plan directeur communal de Montreux prévoit notamment comme objectifs la revalorisation de Montreux comme site urbain et paysager et comme cadre culturel, touristique et sportif, le soutien à une croissance équilibrée des activités, des services et de la population, et l'encouragement au développement d'infrastructures touristiques, hôtelières et de congrès. Le plan directeur communal comporte, au chapitre 14, un schéma directeur sectoriel pour le secteur "Rouvenaz – Vernex", qui mentionne des propositions de mesures d'aménagement, notamment pour le Centre des congrès et d'expositions, dans les termes suivants: "1. Centre des congrès et d'expositions (CEE) Une étude de réaménagement de l'aire comprise entre l'Hôtel Royal-Plazza et la rue A. Emery d'une part et entre le lac et l'avenue des Alpes, d'autre part, est à entreprendre. Cet espace investi par le CCE nécessite une réflexion pour intégrer ce dernier de manière plus satisfaisante dans son environnement. A cette fin, il faut : - traiter les espaces extérieurs comme des prolongements des espaces intérieurs (améliorer la relation au bâtiment), - établir un dialogue entre le bâtiment du CCE et les terrains bordant la Grand-Rue au nord, quel que soit le scénario de la mise en valeur de ces parcelles, - étudier l'opportunité de l'élargissement de la rive au-devant du CCE (éventuelle remise en question du PQ approuvé pour la création d'un port/parking)." Il ressort de ce document que l'abrogation du PPA "En Massiez" était déjà envisagée par le plan directeur communal, qui a été adopté le 28 juin 2000 par le Conseil communal après une consultation publique ouverte du 13 octobre au 12 novembre 1998, puis approuvé par le Conseil d'Etat le 26 février 2001.

E. 4

a) En l'espèce, les motifs de l'abrogation du PPA "En Massiez" se déduisent des délibérations du Conseil communal, et surtout de la Commission ad hoc chargée de rapporter sur le projet de nouveau plan général d'affectation. L'élément essentiel qui ressort des délibérations a trait à la protection du site constitué par la baie de Montreux, aux caractéristiques du quai des Vernex, bénéficiant d'une arborisation abondante et majestueuse, et à la préservation de l'espace réservé pour la promenade non seulement des touristes mais aussi et surtout des habitants de Montreux. La trop grande proximité avec le Centre des congrès et d'expositions a aussi été mentionnée. Le tribunal constate que ces motifs correspondent aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, car ils tendent vers un objectif de protection du paysage conforme à l'art. 3 al. 2 LAT.

L'inspection locale a permis de constater la beauté du site, en particulier l'arborisation et la vue directe qui se dégage depuis le quai sur le lac. b) Il est vrai que le projet ne prévoit pas d'abattage d'arbre et un accès aux pontons sans altérer les enrochements. Il n'est pas non plus prévu de station d'essence ni de chantier naval ou de grue, puisque ces activités seraient déplacées au port du Basset à Clarens. L'exploitation du port entraînerait tout de même une activité importante, ne serait-ce que pour accéder aux bateaux, les charger, les décharger, plier les voiles (pour les anciens bateaux), etc. Or, la construction du port à l'emplacement prévu ne bénéficie d'aucune surface au sol, d'aucune infrastructure terrestre. Il se pose donc la question de savoir si les dimensions du quai, dans l'espace resserré entre la rive et le Centre de congrès, sont suffisantes pour accueillir les activités terrestres liées à l'exploitation d'un port de plus de 300 places. En outre, les accès aux pontons devraient immanquablement être sécurisés, ce qui entraînerait des aménagements lourds (grillages, portails sécurisés, etc.) peu compatibles avec le caractère des lieux. Enfin, la construction du port affecterait aussi la vue qui se dégage pour le promeneur depuis le quai du Vernex sur le lac. Quelle que soit en définitive la solution retenue, avec ou sans garage sous-lacustre, le projet de port entraînerait de nombreux inconvénients peu compatibles avec le caractère des lieux. c) Il est vrai aussi que le PDRL met l'accent sur la nécessité de construire un nouveau port, pour répondre aux besoins en places d'amarrage dans la région. Certains membres de la Commission ad hoc ont eu conscience de ce besoin et jugeaient nécessaire que la ville de Montreux se dote un jour d'un vrai port de plaisance; ils ont annoncé le dépôt d'un postulat demandant à la municipalité d'étudier la création d'un port à Montreux dans une perspective plus large et avec une vision stratégique du développement de la commune. Mais l'existence d'un besoin ne justifie pas le maintien d'une planification qui ne répond plus aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les impératifs de protection du paysage (art. 3 al. 2 LAT).

E. 5

a) Le pouvoir d'examen du tribunal en matière de plans d'affectation communaux s'étend à un contrôle en opportunité. Cela résulte des art. 33 al. 3 let. b LAT et 60 LATC (Bulletin du Grand Conseil [BGC], janvier-février 2003, p. 6565 à 6572 et p. 6567; voir aussi arrêt AC.2013.0042 du 29 janvier 2014 consid. 3). Le pouvoir d'examen en opportunité ne signifie toutefois pas que l'autorité de recours puisse se transformer en autorité d'aménagement (ATF 109 Ib 544, traduit in JdT 1985 I 540). En effet, en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leur tâche. Selon la jurisprudence, le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours lui permet de vérifier si l'autorité communale a basé sa décision sur un fondement objectif et si elle est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération; il n'autorise pas l'autorité de recours à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité inférieure (ATF 112 Ia 271; 110 Ia 52; 107 Ia 38 consid. 3c; 98 Ia 435; arrêts AC.2009.0131 du 26 mars 2010 consid. 2b; AC.2006.0086 du 23 octobre 2006; AC.2004.0195 du 19 avril 2005). L'autorité de recours ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit juger la planification communale d'après le développement souhaité (ATF 114 Ia 245 consid. 2b p. 247 = JdT 1990 I 462). La Cour de droit administratif et public doit donc s'imposer une certaine retenue lors de l'examen de l'opportunité des plans d'affectation communaux dans la mesure où il s'agit de circonstances locales et où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (art. 4 LAT; ATF 106 Ia 70). En revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération

d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (TF 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3, publié in ATF 137 II 23 ; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; voir aussi l'arrêt 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2). b) le tribunal doit ainsi se limiter à vérifier si la commune est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération. A cet égard, le tribunal précise que dans la pesée des intérêts, il y a lieu de prendre en considération l'intérêt de la recourante à réaliser le projet de port. Les intérêts de cette dernière sont principalement économiques. Elle a en effet engagé des frais d'étude en vue de l'ouverture de l'enquête publique du projet de port. Il s'agit de l'actualisation du rapport d'impact de 2^{ème} étape par le bureau C._____, des frais d'élaboration du projet de port par les bureaux K._____, D._____ et L._____, des frais d'établissement du plan de situation par le bureau de géomètres M._____, et des frais lié à la notice technique du 18 juillet 2008 par le bureau C._____. La construction du port nécessitait en outre l'organisation d'un montage financier expliqué dans l'étude de faisabilité selon lequel une entreprise générale (N._____) devait réaliser le port pour ensuite le vendre clé en main à la société d'exploitation, qui elle-même établirait des certificats d'actions à vendre correspondant à chacune place d'amarrage. Mais la société recourante ne bénéficiait pas d'un droit d'usage du plan d'eau lorsqu'elle a engagé ces frais d'étude. En effet, les lacs, les cours d'eau et leurs lits, de même que les ports, les enrochements, les grèves ainsi que les rivages jusqu'à la limite des hautes eaux normales, telles que définies par l'art. 25 de la loi sur la géoinformation du 8 mai 2012 (LGéo-VD; RSV 510.62) sont dépendants du domaine public (cf. art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois – CDPJ, RSV 211.02). La loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eaux dépendant du domaine public pose le principe selon lequel le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public appartient à l'Etat (art. 1 LLC). L'art. 2 LLC prévoit que nul ne peut détourner les eaux du domaine public ni les utiliser sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux et du domaine public. L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession dont la durée est de 80 ans au maximum (art. 4 al. 1 LLC). Pour les demandes d'autorisation d'utiliser les eaux publiques pour un autre usage que la force motrice, l'art. 25 LLC prévoit une procédure d'enquête publique. Le règlement d'application de la LLC du 17 juillet 1953 (RLLC; RSV 731.01.1) précise que l'autorisation est donnée sous forme de concession dont la durée n'excède pas 50 ans s'il s'agit d'installations communales (art. 84 RLLC). Or, aucune concession n'a été délivrée à la société recourante. L'enquête publique du projet de port portait également sur l'enquête de la demande de concession, mais qui était établie en vue d'être délivrée à la Commune de Montreux. L'Etat de Vaud ne délivre en effet plus de concession de ports publics à des particuliers ou à des sociétés d'exploitation. La gestion des places d'amarrage, la police du port, l'établissement d'un règlement assurant l'égalité de traitement et le respect de l'ordre de priorité dans l'attribution des places, ainsi que l'intervention d'une autorité d'exécution dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours, imposent en effet la désignation d'une collectivité publique en qualité de concessionnaire. La société recourante ne pouvait donc obtenir aucun droit d'exploitation d'un port public sans l'accord de Commune de Montreux, qui serait seule titulaire de la concession. c) Face aux intérêts économiques de la société recourante, qui sont certes réels, il y a les intérêts de la Commune de Montreux, qui ne sont pas moins importants. Celle-ci doit d'abord s'assurer de la conformité des plans communaux aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire et aux planifications de rang supérieur (PDCn, PDCo). Le Conseil communal a considéré que la construction du port

prévu par le PPA litigieux allait porter atteinte aux qualités environnementales à cet emplacement et qu'il entraînerait un encombrement du quai de Vernex incompatible avec les différentes activités propres au site. La présence du Centre de congrès et d'expositions nécessite des mesures de planification adaptées à l'importance des fonctions de cette infrastructure essentielle pour la vie culturelle et touristique de la commune. Le plan directeur communal montre la nécessité d'une réflexion urbanistique pour intégrer le Centre de manière plus satisfaisante dans son environnement. Or le PPA "En Massiez" semble avoir été conçu sans tenir compte de la présence et de la proximité du Centre de congrès et d'exposition. En définitive, la mesure de planification visant l'abrogation du PPA résulte d'une appréciation consciencieuse des différents intérêts en jeu. Des motifs tendant à la protection des qualités environnementales du site et à de la préservation de ses différentes fonctions dans le prolongement immédiat du Centre de congrès et d'exposition apparaissent prépondérants aux seuls intérêts économiques de la société recourante, même s'ils sont aussi importants. L'intérêt public poursuivi par la commune ressort en effet des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont précisés à l'art. 3 al. 2 LAT, et qui tendent à veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (let. b), à tenir libres les bords des lacs et faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (let. c) et à conserver les territoires servant au délasserment (let.d). Cet intérêt public prime l'intérêt strictement financier de la société recourante. Il prime aussi l'intérêt résultant du PDRLV visant à répondre aux besoins en place d'amarrage dans la région, puisque ce besoin pourrait être satisfait à d'autres emplacements nettement moins dommageables, comme un éventuel agrandissement du port du Basset à Clarens. En excluant la construction d'un port à l'emplacement prévu par le plan, la commune ne fait qu'abroger une planification dépassée et inadaptée au site et à ses fonctions.

E. 6

a) La société recourante a requis la production de différentes pièces, tout d'abord en main de la Commune de Montreux. Il s'agissait de l'intégralité du dossier concernant les discussions et dispositifs de décisions relatives à l'abrogation de PPA "En Massiez" (1), de l'intégralité du dossier de construction du port de petite batellerie mis à l'enquête publique comportant les plans et les études d'impact sur l'environnement (2) ainsi que tous les procès-verbaux des séances traitant l'examen des oppositions déposées lors de l'enquête publique (3). La recourante a demandé en outre la production en main du DTE de tous les rapports d'examen préalable concernant l'abrogation du PPA "En Massiez" (4) et de tous les procès-verbaux des séances tenues dans les locaux du SESA en présence des représentants de la commune et des bureaux ayant effectué l'étude d'impact ainsi que des représentants de la société constructrice (5). b) Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment celui de faire administrer les preuves, pour autant qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299, et les références citées). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. c) En l'espèce, le SDT a produit le dossier complet de la révision du plan des zones de la Commune de Montreux (cf. déterminations du SDT du 29 octobre 2015). Ce dossier comprend tous les rapports d'examen préalable concernant la procédure d'adoption du nouveau plan général d'affectation de la Commune de Montreux, ainsi que les préavis municipaux et les procès-verbaux des séances du Conseil communal et des séances de la Commission ad hoc chargée de rapporter sur cet objet. En ce qui concerne

le dossier de construction du port mis à l'enquête publique en été 2007, le DTE a produit l'ensemble du dossier avec les oppositions et la correspondance échangée en relation avec ce projet. Comme la procédure est de compétence cantonale, en application des art. 25 LLC et 81 RLLC, la municipalité n'a pas produit de dossier à cet égard car cet objet n'est pas de compétence communale. On ne voit que la municipalité ait pu tenir des séances avec les opposants au projet de port dès lors qu'elle n'est pas compétente pour l'autoriser. Au demeurant, à supposer par impossible que des séances aient été organisées avec les opposants, les documents en rapport avec ces séances ne seraient pas pertinents puisque la construction du port se heurtait à un refus de l'autorisation spéciale requise hors des zones à bâtir. Par ailleurs, en ce qui concerne les séances tenues dans les locaux du SESA, le dossier mentionne une seule séance du 15 janvier 2008 à laquelle la société recourante a participé. Le dossier ne comprend pas de procès-verbal de cette séance et le tribunal ignore si un tel document a été établi. Il n'est de toute manière pas déterminant pour l'issue du recours.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté. Les décisions du Conseil communal de Montreux des 11 décembre 2008 et 3 et 4 septembre 2014 abrogeant le PPA "En Massiez" et levant l'opposition de la société recourante, de même que la décision du DTE dans la mesure où elle approuve préalablement la décision abrogeant le PPA "En Massiez" et lève l'opposition de la société recourante, doivent être maintenues. Au vu de ce résultat, les frais de justice doivent être mis à la charge de la société recourante (art. 49 al. 1 LPA-VD). La Commune de Montreux, qui a consulté un homme de loi et qui obtient gain de cause, a droit aux dépens qu'elle a requis, à charge de la société recourante (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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