

# VD\_OMNI AC.2015.0212 vom 28. Dezember 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-12-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2015.0212](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0212)

FR: VD\_OMNI AC.2015.0212 du 28 décembre 2017

IT: VD\_OMNI AC.2015.0212 del 28 dicembre 2017

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA, Office fédéral du développement territorial ARE | Révision du PGA de Montreux. Recours contre le déclassement d'une parcelle sur laquelle se trouvent des biotopes, de zone de constructions de villas en zone agricole combinée avec une mesure de conservation découlant du plan des valeurs naturelles et paysagères. Recours partiellement admis. La parcelle en cause ne répond pas à la définition de la zone agricole au sens de l'art. 16 al. 1 let. a LAT. De petite taille, très pentue et presque entièrement encerclée de forêt, elle ne dépend pas d'un domaine agricole et n'est pas proche de terrains cultivés par des agriculteurs. De surcroît, les biotopes dignes de protection (d'importance locale) qui s'y trouvent ne sont pas suffisamment protégés par l'affectation prévue. Une mesure de planification fondée sur l'art. 17 al. 1 let. d LAT s'imposant, le dossier doit être renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction sur la question de la protection du biotope, qui doit être prise en compte au stade de la planification déjà.

## Erwägungen

### E. 1

a) La procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal est définie aux art. 56 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). A l'issue de l'enquête publique, la municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations, ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées (art. 58 al. 2 LATC). Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement (art. 58 al. 3 LATC). Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (actuellement le DTE) notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition (art. 60 al. 1 LATC). Il décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter (art. 61 al. 1 LATC). La décision communale sur les oppositions et la décision d'approbation préalable du département sont notifiées simultanément par ce dernier (art. 60 al. 1, 3ème phrase LATC). Cette procédure a été suivie dans le cas présent. Les décisions communale et cantonale ont été notifiées par le DTE simultanément et peuvent toutes deux faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 60 al. 1 et 61 al. 2 LATC). Le recours est dirigé contre la décision du DTE approuvant préalablement le nPGA et contre la décision du conseil communal levant l'opposition formée par les recourants. b) Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Le recours satisfaisant en outre aux

autres conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, il convient d'entrer en matière.

## **E. 2**

Les recourants contestent le déclassement de leurs parcelles n os 9030 et 3526 de zone de construction de villas ou maisons familiales en zone agricole. Ils demandent la réforme des décisions attaquées, en ce sens que leurs parcelles sont affectées à la zone de coteau B, le plan des valeurs paysagères étant amendé pour prendre en compte la stratégie de préservation définie par le rapport d'expertise privé du 30 avril 2008. a) A titre préalable, il convient de délimiter l'objet du litige. Il ressort en effet de l'acte de recours, et en particulier de ses conclusions, que la contestation porte sur l'affectation des parcelles n os 9030 et 3526 en zone agricole plutôt qu'en zone de coteau B. Si le préavis n° 31/2013 de la municipalité au conseil communal indique que ces deux parcelles doivent être colloquées en zone agricole, il ressort toutefois du nPGA (dans sa version mise à l'enquête publique en 2013), du rapport de la commission ad hoc du conseil communal et des procès-verbaux de séances du conseil communal que le déclassement - c'est-à-dire le passage de la zone à bâtir à une zone inconstructible (zone agricole) - ne concerne que la parcelle n° 9030, la parcelle n° 3526 demeurant en zone constructible (affectation en zone de coteau B prévue dans le premier projet de nPGA et pas modifiée ultérieurement). Dans cette mesure, il faut comprendre que le recours ne porte que sur l'affectation de la parcelle n° 9030 en zone agricole. b) Selon la planification de 1973 (plan d'extension partiel "Balcon de la Riviera") formellement encore applicable jusqu'à l'approbation définitive du nPGA, la parcelle n° 9030 est en zone de construction de villas ou maisons familiales. Le 1er janvier 1980 est entrée en vigueur la LAT. A compter de cette date, il incombait aux cantons de veiller à ce que les anciens plans d'affectation soient adaptés aux exigences du nouveau droit dans un délai de huit ans (art. 35 al. 1 let. b LAT), soit jusqu'au 1er janvier 1988. Mais la Commune de Montreux n'a entrepris qu'à partir de 2002 de réviser sa planification pour la partie de son territoire urbanisée, en vue de l'adapter aux exigences du droit de l'aménagement du territoire énoncées dans la LAT. Selon l'art. 35 al. 3 LAT, les plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT conservaient leur validité jusqu'au 1er janvier 1988. 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; ATF 127 I 103 consid. 6; TF 1C\_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1; 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4; arrêts AC.2016.0162 du 1er mai 2017 consid. 3b; AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2a). Dans un arrêt 1C\_361/2011 du 28 juin 2012, le Tribunal fédéral a précisé que les parties du RPGA 1972 de la Commune de Montreux qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la LAT, concernant notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT), étaient devenues caduques le 1er janvier 1988 et que les parties largement bâties étaient réputées zones à bâtir provisoires au sens de l'art. 36 al. 3 LAT (cf. consid. 5.1). c) Dans cette situation, lorsque la contestation porte sur le déclassement d'un terrain qui avait été colloqué avant 1980 dans une zone constructible, il faut en principe se demander si cette zone était conforme à l'art. 15 LAT entré en vigueur le 1er janvier 1980. Selon cette disposition, pouvaient être classés dans la zone à bâtir les terrains propres à la construction déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. Or, il n'est pas nécessaire, dans la présente affaire, d'examiner plus avant la portée juridique de l'ancien plan d'affectation car il suffit de contrôler si les autorités de planification ont bien appliqué les normes fédérales de planification, en particulier celles

relatives à la zone agricole et à la protection des biotopes.

### **E. 3**

Les recourants, qui avaient critiqué dans la procédure d'opposition la délimitation de l'aire forestière sur leur parcelle, ne le font plus dans leur recours au Tribunal cantonal. Lors de la révision d'un plan général d'affectation, dans une telle situation, il incombe en principe à l'autorité de planification de faire une constatation de la nature forestière (art. 10 al. 2 LFo). Le résultat de cette constatation, ou la fixation de lisière, ne sont donc pas contestés. Seule l'affectation du solde de la parcelle, hors aire forestière (cf. art. 18 al. 3 LAT) est litigieuse.

### **E. 4**

a) Conformément à l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (al. 2). Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (al. 3). Il apparaît clairement que le terrain concerné ne se prête pas à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette petite surface (moins de 2'000 m<sup>2</sup>), qui ne dépend pas d'un domaine agricole, qui n'est pas proche de terrains cultivés par des agriculteurs et pour laquelle les recourants n'ont trouvé aucun exploitant (pas même pour le fourrage ou la pâture du bétail) ne répond pas à la définition de l'art. 16 al.1 let. a LAT. On pourrait dès lors se demander si ce terrain doit être classé en zone agricole parce que, dans l'intérêt général, il devrait être exploité par l'agriculture, conformément à l'art. 16 al. 1 let. b LAT. Cette disposition ne vise cependant pas cette hypothèse. En effet, selon la jurisprudence, l'intérêt général au classement en zone agricole est établi si, d'une part, le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT et si, d'autre part, un classement dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, voire dans une autre zone inconstructible selon l'art. 18 LAT, ne s'impose pas (cf. arrêts 1C\_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.4, 1C\_15/2008 du 10 juin 2008 consid. 2.2.3 et les références citées). En l'occurrence, comme on le verra ci-après, une mesure de planification selon l'art. 17 LAT s'impose concernant la parcelle n° 9030, de sorte qu'on ne peut considérer que, dans l'intérêt général, elle doit être exploitée par l'agriculture. Les conditions de l'art. 16 al. 1 LAT n'étant pas réunies, il convient de retenir que l'affectation de la parcelle n° 9030 en zone agricole ne se justifie pas. b) En réalité, les autorités communales ont décidé l'affectation en zone agricole, plutôt qu'en zone à bâtir, à cause des caractéristiques naturelles de la parcelle et d'objectifs de protection des biotopes. En effet, il semble en l'état que les conditions de l'art. 15 LAT, relatif aux zones à bâtir, ne sont pas remplies pour ce terrain au regard de sa configuration et de sa situation. L'affectation en zone agricole, décidée par les autorités communales, est combinée avec une autre mesure du nPGA, prévue par le Plan des valeurs naturelles et paysagères qui indique l'existence de marais et zone humide recouvrant la quasi intégralité de la parcelle n° 9030, hors aire forestière. Cet espace fait l'objet d'une mesure de protection "a" selon ce même plan, signifiant qu'il présente des éléments à conserver. Les recourants ne contestent du reste pas l'existence de valeurs naturelles sur la parcelle, ni les exigences

de conservation qui en découlent. A cet égard, l'art. 39 al. 2 nRPGA prévoit ce qui suit: " Le Plan des valeurs naturelles et paysagères identifie les éléments à conserver ou dignes d'intérêt. Les éléments à conserver sont protégés. Les propriétaires prennent les mesures adéquates pour assurer leur préservation". En vertu du droit fédéral de l'aménagement du territoire, les zones à protéger comprennent notamment les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (art. 17 al. 1 let. d LAT). Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT). En l'occurrence, comme on le verra en détail ci-après, le rapport \*\*\*\*\* fait état de la présence de biotopes dignes de protection sur la parcelle n° 9030. Cette protection est prescrite en particulier par le droit fédéral, à l'art. 18 b de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) qui prévoit que les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. L'art. 14 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1) précise que la protection des biotopes doit assurer, notamment de concert avec la compensation écologique (art. 15) et les dispositions relatives à la protection des espèces (art. 20), la survie de la flore et de la faune sauvage indigènes (al. 1). La protection des biotopes est notamment assurée par des mesures d'aménagement permettant d'atteindre l'objectif visé par la protection, de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs (let. c). Les biotopes sont désignés comme étant dignes de protection sur la base, entre autres, de la liste des milieux naturels dignes de protection figurant à l'annexe 1 de l'OPN, caractérisés notamment par des espèces indicatrices (al. 3 let. a). Selon l'annexe 1 à l'OPN, figurent parmi les milieux naturels dignes de protection les prairies à molinie (de nom scientifique " Molinion "), les prairies mi-sèche médio-européenne (de nom scientifique " Mesobromion "), ainsi que la végétation des sources alcalines (de nom scientifique " Cratoneurion "). c) En l'espèce, selon le responsable du bureau \*\*\*\*\*, la définition des milieux naturels présents sur la parcelle n° 9030 a été faite par la recherche de plantes indicatrices. A cet égard, il ressort du rapport d'expertise que les secteurs 3, 4 et 5 (selon la subdivision adoptée) - qui s'étendent principalement sur la partie centrale et sud de la parcelle - comportent respectivement une végétation fontinale de type Cratoneurion n, des prairies humides et roselière de pente, ainsi que des prairies à humidité variable. Conformément aux précisions apportées par l'expert privé, ces deux derniers types de végétation correspondent aux milieux naturels " Molinion caerulea avec roseaux" et " Mesobromion sans plantes d'ourlets", selon la terminologie "Delarze et al (2015)", qui est actuellement usuelle. Or, en application de l'art. 14 al. 3 let. a OPN et de l'annexe 1 à l'OPN, ces différentes espèces (à savoir " Cratoneurion" , " Molinion" et " Mesobromion" ) sont indicatrices de milieux naturels qui doivent être désignés comme étant des biotopes dignes de protection. Sur ce point, le rapport précise que les valeurs naturelles observées ne sont pas dignes de protection selon les critères des inventaires fédéraux et cantonaux. En d'autres termes, la parcelle n° 9030 comporte des biotopes dignes de protection, d'importance locale, qui s'étendent d'ailleurs également sur la partie centrale de la parcelle, où le rapport \*\*\*\*\* préconisait la délimitation d'un secteur constructible. Dans ces circonstances, il convient de retenir qu'une mesure de planification fondée sur l'art. 17 al. 1 let. d LAT s'impose. d) En l'occurrence, comme on l'a vu, l'affectation de la parcelle n° 9030 en zone agricole ne se justifie pas, les conditions de l'art. 16 al. 1 LAT n'étant pas réunies. De surcroît, les caractéristiques mêmes de la parcelle (de petite taille, pentue, enclavée, à l'écart d'autres terrains agricoles) rendent son entretien par l'agriculture illusoire, preuve en est qu'aucun exploitant n'a accepté de s'en occuper. Il s'ensuit que l'affectation de la parcelle n°

9030, telle que prévue par le nPGA, ne permet pas d'assurer la protection des biotopes en cause. Quant à la mesure de conservation telle que prévue par le Plan des valeurs naturelles et le RPGA, on constate qu'elle n'est pas suffisamment précise. L'art. 39 RPGA se contente en effet d'indiquer que les éléments à conserver sont protégés et qu'il appartient aux propriétaires de prendre les mesures adéquates pour assurer leur conservation. Or, on ne saurait laisser la définition des mesures en question à l'entière appréciation et charge des propriétaires, étant précisé qu'elles peuvent se révéler particulièrement coûteuses. Le Plan des valeurs naturelles et paysagères, avec l'art. 39 RPGA, ne constitue pas une mesure de planification équivalant au classement en zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. d LAT. Cette mesure n'est pas suffisante, au regard de l'objectif poursuivi par la commune. Une définition complète du statut d'une petite zone à protéger, comme celle qui se trouve sur la parcelle litigieuse, implique une analyse par la commune, dans le cadre de l'établissement du plan d'affectation, des mesures concrètes qui seront nécessaires pour garantir l'entretien et la conservation du biotope. Peut-être des mesures devront-elles être prévues en dehors du cadre strict de la définition, dans le RPGA, du mode d'utilisation du sol, parce que les modalités devront être réglées dans d'autres instruments, en collaboration avec les propriétaires fonciers concernés. L'analyse de la commune devra également porter sur la question d'une éventuelle indemnisation des recourants visant à couvrir les frais liés à la préservation du biotope. L'art. 18 c LPN, intitulé " Situation des propriétaires fonciers et des exploitants ", prévoit en effet à son al. 2 que les propriétaires fonciers ou les exploitants qui, par souci de garantir la protection des biotopes, limitent leur exploitation actuelle ou assurent une prestation sans avantage lucratif correspondant, ont droit à une juste indemnité. Cette disposition s'applique à tous les biotopes, y compris aux biotopes d'importance locale, comme c'est le cas en l'espèce. L'indemnité peut être ponctuelle ou périodique. L'objet de l'indemnisation n'est pas tout ce qui sert la protection du biotope, mais bien la moins-value au regard de l'utilisation actuelle ou de la prestation fournie. S'agissant de cette dernière, il suffit de déterminer si la prestation est nécessaire à la préservation ou la création du biotope, auquel cas elle doit être indemnisée quels que soient le type de biotope, la zone d'affectation, les utilisations interdites et les éventuelles utilisations possibles qui subsisteraient (Karin Sidi-Ali, La protection des biotopes en droit suisse - Etude de droit matériel, thèse Lausanne 2008, p. 237). Dès lors que la commune a expressément prévu la conservation du biotope situé sur la parcelle des recourants dans son Plan des valeurs naturelles et paysagères, il lui incombe également d'étudier avec soin la question d'une éventuelle juste indemnité, au sens de l'art. 18 c al. 2 LPN. A cet égard, il conviendra de prendre en considération le fait que l'entretien du biotope concerné (lequel impliquera vraisemblablement des interventions liées au débroussaillage, à la coupe, à l'évacuation du matériel coupé, etc.) pourrait se révéler relativement onéreux au regard des caractéristiques spécifiques de la parcelle (très pentue, enclavée, difficile d'accès), ce d'autant plus que les recourants ne sont pas agriculteurs eux-mêmes. Dans ce cadre, la possibilité d'une indemnité en nature ne saurait être exclue, quand bien même elle n'est pas expressément prévue par la loi. Ce sont précisément ces questions qu'il incombe à l'autorité communale de revoir avant de décider d'une mesure de planification adéquate, en collaboration avec les services spécialisés du canton (DGE). Tout bien pesé, l'affectation en zone agricole avec une mesure de conservation telle que prévue par le Plan des valeurs naturelles et l'art. 39 RPGA n'est pas adéquate et ne permet pas d'assurer, à satisfaction, la protection du biotope situé sur la parcelle n° 9030. Partant, il convient d'annuler les décisions attaquées en tant qu'elles concernent cette parcelle et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour

complément d'instruction sur la question de la protection du biotope, qui doit être prise en compte au stade de la planification déjà. En d'autres termes, le classement en zone agricole étant annulé, il incombera au conseil communal de se prononcer à nouveau sur l'adoption d'une mesure de planification appropriée pour la parcelle n° 9030, après que la municipalité aura étudié cette question de manière globale et consulté le SDT dans le cadre d'un examen préalable complémentaire (cf. art. 56 LATC), ce service devant veiller à ce que la Division Biodiversité et paysage de la DGE, spécialisée en matière de préservation de la nature et des espèces, puisse se prononcer.

#### **E. 5**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. Les décisions du conseil communal et du département cantonal, portant sur l'adoption et l'approbation préalable du régime d'affectation de la parcelle n° 9030, doivent être annulée et la cause doit être renvoyée à la commune pour complément d'instruction, dans le sens des considérants ci-dessus, et nouvelle décision (la nouvelle décision du conseil communal devant ensuite être soumise à l'autorité cantonale pour approbation). Dans cette mesure, un émolument de justice réduit est mis à la charge des recourants et les dépens sont compensés (art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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