

VD_OMNI AC.2015.0219 vom 17. Januar 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-01-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0219

FR: VD_OMNI AC.2015.0219 du 17 janvier 2018

IT: VD_OMNI AC.2015.0219 del 17 gennaio 2018

Regeste

A. _____/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Service Immeuble, Patrimoine et Logistique, Office fédéral du développement territorial ARE, B. _____ | Recours contre la révision du PGA de la commune de Montreux. Le nouveau PGA comporte un plan de structuration urbaine, qui prévoit l'ordre contigu sur une parcelle voisine de celle du recourant classée en zone de coteau A de moyenne densité, en contradiction avec la réglementation de la zone fixant une distance minimale aux limites, ce qui exclut de facto l'ordre contigu. PGA annulé sur ce point et dossier renvoyé à la commune pour faire figurer l'ordre non contigu sur le plan de structuration urbaine (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

a) La procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal est réglée 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, 3^{ème} phrase LATC). b) Le premier recours (AC.2015.0219) a été déposé dans le délai de l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), après la notification de la première décision d'approbation préalable du DTE du 10 juin 2015, communiquée avec les décisions du conseil communal des 2 septembre 2009 et 4 septembre 2014. Ces décisions peuvent, ensemble, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 60 al. 1 et 61 al. 2 LATC). Le recourant est propriétaire d'une parcelle directement voisine du compartiment de terrain dont il conteste l'affectation. Il a participé à la procédure précédente en formant opposition lors des enquêtes publiques de 2007 et de 2013. Il a donc manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Les autres conditions de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière sur le premier recours. c) Le second recours (AC.2017.0046) a également été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD), après la

notification des décisions du conseil communal du 12 octobre 2016 et du DTE du 10 janvier 2017 adoptant, respectivement approuvant préalablement les dernières modifications apportées au nPGA, parmi lesquelles la distinction qui est faite entre une zone de verdure urbaine et une zone de verdure paysagère, considérée comme une zone de non-bâtir. Le recourant a participé à cette procédure complémentaire en déposant une opposition lors de l'enquête publique ouverte en juin 2016. Il invoque un lien étroit entre les mesures de planification approuvées par le DTE le 10 juin 2015 et le 10 janvier 2017, avec le renforcement du régime de protection (zone protégée) mis en place à proximité du Théâtre de l'Alcazar. Il n'est pas fréquent que, dans le cadre de la révision d'un plan d'affectation, le département cantonal prenne successivement deux décisions d'approbation préalable, la seconde complétant ou corrigeant la première tandis qu'elle fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. Dans ces conditions particulières, vu les griefs du recourant dans son second recours, il faut considérer que l'objet de la contestation est toujours le même. La recevabilité du second recours, qui est effectivement étroitement lié au premier recours, doit par conséquent être admise. d) Le tiers intéressé C._____ soutient que le premier recours du 28 août 2015 (AC.2015.0219) serait irrecevable car l'autorité de protection de l'adulte n'aurait pas autorisé le curateur et l'avocat du recourant à le représenter en justice. Le recourant fait l'objet d'une mesure de curatelle de portée générale au sens de l'art. 398 CC, qui a été confiée à son fils. Aux termes de l'art. 416 al. 1 ch. 9 CC, lorsque le curateur agit au nom de la personne concernée, il doit requérir le consentement de l'autorité de protection de l'adulte pour plaider et transiger, sous réserve des mesures provisoires prises d'urgence. Dans ce sens, le Juge de paix du district de ***** a délivré au curateur l'autorisation de désigner Me Nicollier pour plaider et transiger au nom du recourant le 25 août 2015, peu avant le dépôt du premier recours. Il lui a donné une autorisation similaire le 10 février 2017 pour interjeter le second recours, qui a été déposé le même jour. Le mandataire a agi les deux fois au bénéfice d'une procuration signée en sa faveur. Par la suite, le juge de paix a autorisé le curateur à plaider et transiger au nom du recourant dans les deux procédures à compter du 12 juillet 2017, date à laquelle Me Nicollier indiquait que son mandat de représentation avait pris fin. Le recourant est donc valablement représenté dans le cadre de la présente cause, contrairement à ce qu'affirme le tiers intéressé.

E. 1.00

au maximum et l'indice d'occupation du sol de 0.25 au maximum (art. 8.6 et 8.7 nRPGA). En comparaison, la zone de coteau B est destinée aux bâtiments de faible densité tels que villas individuelles ou groupées et habitations superposées ou juxtaposées, qui s'échelonnent sur le coteau (art. 9.1 al. 1 nRPGA). La hauteur des bâtiments est limitée à 7 m et le nombre de niveaux à deux, plus attique ou combles habitables (art. 9.3 et 9.4 nRPGA). L'indice d'utilisation du sol est de 0.60 au maximum et l'indice d'occupation du sol de 0.17 au maximum (art. 9.6 et 9.7 nRPGA). Ainsi, le nPGA permet d'ériger de petits immeubles d'habitation au-dessus de l'ancien village de Territet, pour autant qu'ils s'intègrent sur le coteau en préservant ses qualités paysagères (voir à cet égard l'art. 8.1 al. 2 et l'art. 9.1 al. 2 nRPGA). A cette fin, l'implantation et la typologie des constructions doivent respecter la morphologie générale du terrain naturel et s'inscrire harmonieusement dans la pente sans provoquer des mouvements de terre importants, tant en remblai qu'en déblai (art. 8.8 et 9.8 nRPGA). Cela étant, les possibilités de construire offertes sur la parcelle n° 5306 ne tiennent pas suffisamment compte de la qualité du site en contrebas. Elles sont trop importantes, et la situation du terrain dans une forte pente, sur la partie inférieure du coteau juste derrière le Théâtre de l'Alcazar, risque d'accentuer davantage

l'impact d'une nouvelle construction sur ce bâtiment et les immeubles classés voisins. La nouvelle planification est donc susceptible de compromettre l'aspect et le caractère du site et de nuire aux édifices protégés par la LPNMS. On constate du reste que le propriétaire de la parcelle n° 5306, C. _____, est conscient de cette problématique puisqu'il a abandonné un projet de construction qui avait pourtant été autorisé par la municipalité au mois de mars 2017, à la faveur d'un nouveau projet dont les dimensions pourraient mieux tenir compte des qualités du site. Il convient de soumettre la parcelle n° 5306 à un régime d'affectation propre à garantir la réalisation d'une construction pouvant s'intégrer harmonieusement dans le site, de façon à en préserver les qualités architecturales et paysagères et à prendre en considération les objectifs de protection de l'ISOS. Cette mesure doit permettre d'éviter la réalisation de bâtiments nuisant à l'environnement bâti, comme c'est le cas sur les parcelles n os 7647 et 7660 voisines. A cet égard, la création d'une zone de verdure paysagère constituerait une mesure excessive. On a vu en effet que la parcelle n° 5306 peut être maintenue dans la zone à bâtir en regard du droit fédéral (cf. supra consid. 2c/aa). De plus, il ne ressort pas de la délimitation du périmètre environnant PE XII que toute construction doit y être interdite afin de garantir la protection du secteur construit en contrebas. En revanche, il est impératif de diminuer les possibilités de construire existantes. A cet égard, le cadre réglementaire (nRPGA) de la zone de coteau B pourrait être à même de fournir toutes les garanties nécessaires à la réalisation d'un projet harmonieux. L'application de l'art. 9.8 nRPGA relatif à l'implantation des constructions dans la pente revêtirait une importance particulière dans ce cadre. La diminution des possibilités de construire sur la parcelle n° 5306 se justifie aussi, dans une certaine mesure, par la présence sur ce terrain d'un secteur de bosquet, haie, cordon boisé et broussailles considéré comme digne de protection par le plan des valeurs naturelles et paysagères. Elle permet de préserver ces éléments naturels, qui contribuent à la qualité du territoire urbanisé et à sa diversité biologique (cf. art. 38 al. 2 nRPGA). On relève pour le surplus que ce plan a été vu lors de la procédure d'examen préalable par l'autorité cantonale compétente (Direction générale de l'environnement, Division biodiversité et paysage), qui a pu constater dans ce cadre que les éléments naturels répertoriés présentaient des qualités insuffisantes pour pouvoir être recensés avec la cotation "a". Les conclusions du recourant à ce sujet doivent donc être rejetées. e) Il découle de ce qui précède que le classement de la parcelle n° 5306 en zone de coteau A est insuffisant pour assurer au site construit en contrebas la protection requise en fonction des données de l'ISOS et aussi du classement comme monument historique du Théâtre de l'Alcazar directement voisin. Le recours doit donc être partiellement admis et les décisions attaquées annulées en tant qu'elles portent sur le régime d'affectation de ce terrain. Le dossier sera renvoyé aux autorités communales pour qu'elles complètent l'instruction sur cette question. Dans ce cadre, il leur incombera de définir des mesures d'aménagement plus fines sur la parcelle n° 5306, prenant en compte les qualités patrimoniales environnantes et les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS, et le cas échéant d'y instaurer une zone de coteau B. f) Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions du recourant tendant à inviter la section patrimoine culturel et monuments historiques de l'Office fédéral de la culture à se prononcer, dans un rapport analytique, sur la qualité du site inventorié à l'ISOS et sur "ce que cela implique en matière de protection de l'environnement direct". 3. On relève pour le surplus que le plan de structuration urbaine fixe le mode d'implantation des bâtiments en ordre contigu au niveau de la limite inférieure ouest de la parcelle n° 5306 qui suit le chemin de Rosemont, derrière le Théâtre de l'Alcazar. Il concrétise à cet égard l'art. 31.2 al. 2 nRPGA, qui prévoit que

l'ordre de construction est contigu en traversée des centres urbains. Or ce plan entre ici en contradiction avec les art. 8.5 et 9.5 nRPGA, qui fixent la distance minimale entre un bâtiment et les limites de parcelles voisines à 5 m en zone de coteau A et B, ce qui exclut de facto l'ordre contigu. Il convient donc également d'annuler le nPGA en ce qu'il concerne la parcelle n° 5306 compte tenu de l'incohérence existant entre la réglementation de la zone de coteau A et B et le plan de structuration urbaine, et de renvoyer le dossier aux autorités communales pour qu'elles fassent figurer l'ordre non contigu sur ce dernier. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours du 28 août 2015 (cause AC.2015.0219) doit être partiellement admis, ce qui entraîne l'annulation des décisions attaquées portant sur l'adoption et l'approbation préalable du régime d'affectation de la parcelle n° 5306. Le dossier est renvoyé à la commune pour qu'elle complète l'instruction, dans le sens des considérants ci-dessus, et qu'elle rende une nouvelle décision (la nouvelle décision du conseil communal devant ensuite être soumise au département cantonal pour approbation). Le recours du 10 février 2017 (cause AC.2017.0046) doit pour sa part être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Dans cette mesure, un émoulement de justice réduit est mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Comme le recourant et la commune obtiennent chacun partiellement gain de cause, avec l'assistance d'un avocat, les dépens auxquels ils ont droit sont compensés (art. 55 et 56 al. 2, 91 et 99 LPA-VD).

E. 2

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

E. 3

L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.

E. 4

De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.

E. 5

La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins. " Montreux fait partie des centres cantonaux définis par le plan directeur cantonal (ci-après: PDCn). Les quartiers urbanisés du bas de la commune sont en outre inclus dans le périmètre compact de l'agglomération Riviera - Veveyse - Haut-Lac (cf. mesures B11 et R14 du PDCn), ce qui englobe aussi les parcelles dont le recourant demande le déclassement. L'agglomération Riviera - Veveyse - Haut-Lac est prise en compte par la mesure A11 du PDCn, selon laquelle la révision des plans d'affectation doit garantir que les zones à bâtir légalisées correspondent aux besoins prévus à quinze ans, conformément à l'art. 15 LAT. Pour ce faire, les communes réaffectent d'abord les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement, puis densifient le territoire urbanisé, et enfin mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la

densification. b) Outre les zones à bâtir (art. 15 LAT), la LAT définit les zones à protéger (art. 17 LAT), qui comprennent notamment "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels" (art. 17 al. 1 let. c LAT) ainsi que "les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés" (art. 17 al. 1 let. d LAT). L'art. 54 al. 1 LATC définit les "zones protégées" comme des zones "destinées en particulier à la protection des sites, des paysages d'une beauté particulière, des rives de lacs et de cours d'eau, des réserves naturelles ou des espaces de verdure. Seules peuvent y être autorisées les constructions et les installations conformes au but assigné à la zone, ne portant pas préjudice à l'aménagement rationnel du territoire et au site ou imposées par leur destination, si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose". De manière plus générale, l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC prévoit que les plans d'affectation communaux peuvent contenir des dispositions relatives aux paysages, sites, rives de lacs et de cours d'eau, localités et ensembles ou bâtiments méritant protection. Le nPGA de Montreux comprend une zone à protéger désignée comme "zone de verdure paysagère". Elle est définie de la manière suivante dans le règlement: "

Art. 17bis Zone de verdure paysagère 1 Cette zone est destinée à sauvegarder les sites de qualité ainsi que le vignoble, à préserver la lecture des différentes strates territoriales du coteau de Montreux, ainsi que la silhouette de ses villages. 2 Considérée comme une zone de non bâtir, cette zone relève de la compétence du Département cantonal et toute intervention doit faire l'objet d'une autorisation spéciale au sens de l'art. 120 LATC. 3 Les bâtiments existants peuvent être entretenus, transformés, agrandis ou reconstruits dans les limites du droit cantonal. 4 Le degré de sensibilité au bruit 2 est attribué à l'ensemble de la zone de verdure paysagère. "

c) En l'espèce, le compartiment de terrain dont le recourant sollicite le déclassement est constitué de quelques immeubles d'habitation ainsi que d'arbres et de jardins en terrasse qui lui confèrent un aspect très verdoyant. Il est voué à la construction de forte densité selon le PGA 1972 en vigueur. Le projet de nPGA y diminue les possibilités d'aménagement, en prévoyant que l'espace central du coteau est colloqué en zone de coteau A de moyenne densité dans sa partie inférieure (parcelles n os 5306, 7646, 7647 et 7660), et en zone de coteau B de faible densité dans sa partie supérieure (parcelles n os 5303, 5304, 5305, 5309, 4251 et 5310). Le secteur est bordé par deux zones de verdure paysagères, qui ne font pas partie de la zone à bâtir conformément à l'art. 17bis al. 2 nRPGA. Le maintien de cette portion de territoire en zone constructible apparaît justifié au regard des exigences de la LAT révisée de 2012. Le secteur dont il est question représente en effet une vaste étendue partiellement construite, qui est comprise dans le périmètre compact de l'agglomération Riviera - Veveyse - Haut-Lac, et donc à l'intérieur du centre urbain. Elle se trouve en relation spatiale directe avec le site de l'ancien Grand Hôtel et de la gare du funiculaire, qui est classé dans la zone urbaine destinée au logement et aux activités urbaines moyennement gênantes telles que le commerce, l'artisanat et les services (cf. art. 5.2 nRPGA). En dépit de son caractère verdoyant prédominant, cette bande de terrain ne saurait être considérée comme une brèche dans le milieu bâti. Elle se prête au contraire à la construction. Partant, la zone de coteau projetée est conforme aux objectifs de la LAT et du PDCn. d) Cela étant, la nouvelle planification ne tient pas suffisamment compte des particularités du site, en premier lieu de la qualité du patrimoine bâti existant. On rappelle que le Théâtre de l'Alcazar est un monument classé, qui fait partie d'un ancien complexe hôtelier dont certaines autres parties sont classées comme monuments historiques ou inscrites à l'inventaire cantonal. Les monuments classés doivent être conservés dans leur forme et leur substance, aucune atteinte ne pouvant leur être portée sans autorisation préalable du département cantonal compétent (cf. art. 23 et 54 de la loi vaudoise du

10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites [LPNMS; RSV 450.11]). L'église anglicane St-John, plus au nord-ouest, est également classée. Elle borde le parc des roses, dont il faut reconnaître l'intérêt à la fois architectural et paysager. En outre, la localité de Montreux est inscrite à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Selon l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que cet objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Cette protection ne souffre aucune exception lorsqu'elle intervient dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, au sens de l'art. 2 LPN (cf. art. 6 al. 2 LPN). En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. Les cantons et les communes ont ainsi l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (ATF 135 II 209 consid. 2.1; TF 1C_398/2015 du

E. 9

août 2016 consid. 5.3). En l'occurrence, l'inventaire fédéral définit un périmètre environnant PE XII, qui met en évidence une entité paysagère comprenant la gare du funiculaire, l'église St■John, le parc des roses, la partie supérieure du coteau surplombant le Théâtre de l'Alcazar et, plus bas, la parcelle n° 5306 du tiers intéressé C._____. Le site est décrit comme une esplanade servant de liaison entre les groupements résidentiels et touristiques. Il est mis au bénéfice d'un objectif de sauvegarde "a" de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. Ainsi, ce secteur de l'ISOS, et plus particulièrement l'arrière-plan de verdure sur le coteau, doit être préservé puisqu'il participe à la mise en valeur du front bâti de la rue. Plus au sud, l'inventaire fédéral définit un périmètre P 11 débutant au niveau de l'ancien complexe hôtelier et des terrains situés derrière celui-ci (parcelles n os 7646, 7647 et 7660 notamment), qui est assorti d'un objectif de sauvegarde "C" du caractère. L'espace central du coteau compris dans le périmètre environnant PE XII est affecté à la zone de coteau A (parcelle n° 5306) et à la zone de coteau B (parcelles n os 5303, 5304, 5305, 5309, 4251 et 5310). La zone de coteau A est destinée aux bâtiments de moyenne densité tels que petits immeubles, villas urbaines et immeubles en terrasse, qui s'échelonnent sur le coteau (art. 8.1 al. 1 nRPGA). La hauteur des bâtiments est limitée à 10 m et le nombre de niveaux à trois, plus attique ou combles habitables (art. 8.3 et 8.4 nRPGA). L'indice d'utilisation du sol est de

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