

VD_OMNI AC.2015.0224 vom 17. Januar 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-01-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0224

FR: VD_OMNI AC.2015.0224 du 17 janvier 2018

IT: VD_OMNI AC.2015.0224 del 17 gennaio 2018

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Office fédéral du développement territorial ARE |
Recours dirigé contre la révision du PGA de la Commune de Montreux mise à l'enquête publique en 2007 et en 2013, puis adoptée par le conseil communal en 2014 et approuvée par le DTE en 2015. Nouvelles modifications consistant notamment en la distinction entre une zone de verdure urbaine et une zone de verdure paysagère, mises à l'enquête publique complémentaire et adoptées par le conseil communal en 2016, puis approuvées par le DTE en 2017. Le recourant, propriétaire d'une parcelle située en zone de faible densité, conteste le déclassement d'une partie de son terrain, que le nouveau plan affecte en zone de verdure urbaine et en zone de coteau B. Suite à l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, la Commune de Montreux a entrepris de réviser sa planification pour la partie urbanisée de son territoire à partir de 2002. Rappel de la jurisprudence selon laquelle les parties du territoire de Montreux largement bâties sont réputées zones à bâtir provisoire. En l'occurrence, il n'est pas nécessaire d'examiner la portée juridique du PGA de 1972 actuellement en vigueur, car il suffit de contrôler si les autorités de planification ont bien appliqué les normes relatives à la zone de verdure. Compte tenu de sa fonction, de son emplacement et de la réglementation applicable, la zone envisagée doit être considérée comme une autre zone d'affectation, dont la constructibilité est restreinte (consid. 2). Recours au TF rejeté (1C_398/2018 du 16.04.2020).

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, 3^{ème} 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 mais on comprend, au vu notamment de la conclusion tendant à l'annulation du nPGA, que le recourant demande l'annulation ou la modification, en ce qui concerne sa propriété, des deux décisions prises par les autorités de planification, au niveau communal puis cantonal. 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. Il satisfait en outre aux autres conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. c) Le conseil communal met en doute la recevabilité du recours, au motif que l'opposition relative à l'enquête publique de 2007 aurait été déposée tardivement par feu C._____, qui était propriétaire de la parcelle litigieuse avant le recourant. Ce dernier ne serait de surcroît pas habilité à contester la zone de verdure urbaine dans la mesure où son emprise sur son terrain a été réduite, à sa demande, lors de l'enquête publique complémentaire de 2013, et qu'il s'est engagé en échange à " retirer tout recours au PGA ". Selon le conseil communal, il conviendrait d'interpréter cette déclaration comme un retrait de l'opposition. aa) Aux termes de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette disposition subordonne la qualité pour recourir à la condition que le recourant ait participé à la procédure antérieure, à savoir, en matière de plans d'affectation, qu'il ait formé opposition pendant le délai légal d'enquête publique (cf. arrêts AC.2013.0042 du 29 janvier 2014 consid. 1 et les réf. cit.; AC.2008.0069 du 7 août 2009 consid. 1b). bb) En l'espèce, la précédente propriétaire de l'ancienne parcelle n° 7'558, qui englobait autrefois le périmètre de l'actuelle parcelle n° 12'637, avait un intérêt digne de protection à contester la première version du nPGA de 2007 puisque celui-ci transférait une partie de son terrain en zone de verdure. Elle ne s'est toutefois pas opposée à la nouvelle affectation de son bien-fonds durant la mise à l'enquête publique de 2007. Ce n'est qu'une année plus tard, soit le 4 juillet 2008, puis le 5 septembre 2008, qu'elle a formé opposition au plan, tout en demandant la restitution du délai pour agir. Elle semble ainsi avoir agi tardivement au regard de l'art. 57 al. 3 LATC, qui prévoit que les oppositions auxquelles donne lieu le projet de plan doivent être déposées par écrit au greffe municipal ou postées à son adresse durant le délai d'enquête. A l'époque, la municipalité avait indiqué qu'elle adresserait un préavis complémentaire au conseil communal pour qu'il se prononce sur la restitution du délai et, le cas échéant, sur l'opposition, ce qu'elle n'a pas fait. Quoiqu'il en soit, au mois de novembre 2011, le recourant et la société avec laquelle il venait d'acquérir l'ancienne parcelle n° 7'558 se sont engagés, par écrit, à " retirer tout recours au PGA " si la municipalité acceptait de modifier la limite de la zone de verdure envisagée pour en réduire la surface d'environ 430 m

E. 2

. Cette proposition a été suivie. Ainsi, les modifications du nPGA ayant fait l'objet de l'enquête publique complémentaire de 2013 comportaient une réduction de la surface de la zone de verdure au niveau de l'angle sud-est de la nouvelle parcelle n° 7'558. Il se pose la question de savoir quelle était la portée de l'engagement du recourant à retirer " tout recours " au nPGA en cas de modification du périmètre de la zone de verdure et, partant, dans quelle mesure ce dernier est légitimé à contester l'affectation d'une partie de sa parcelle en zone de verdure urbaine dans le cadre de la présente cause. Il s'agirait plus particulièrement

de déterminer si l'on se trouve en présence d'une renonciation anticipée à toute possibilité de recourir ou d'un engagement à retirer l'opposition qui avait été formulée (tardivement) par feu C. _____, et si le conseil communal peut se prévaloir de cette situation alors qu'il a traité l'opposition dans ses séances des 3 et 4 septembre 2014, en adoptant la réponse proposée par la municipalité. En définitive, on pourrait interpréter ces éléments dans le sens que les autorités communales ont admis la recevabilité de l'opposition, accordant implicitement la restitution de délai qui avait été évoquée, mais que l'engagement à retirer " tout recours " signifiait, selon l'interprétation objective que l'on pouvait de bonne foi donner à cette clause, un retrait de l'opposition, en fonction d'une acception large de la notion de recours dans ce contexte (voir à ce propos l'art. 33 al.

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

a) D'après les informations qui figurent dans le rapport justificatif selon l'art. 47 OAT soumis au SDT avant l'enquête publique complémentaire de 2013, les vues et dégagements sur le grand paysage sont préservés et mis en valeur notamment par un regard attentif sur l'implantation des constructions au sein du territoire communal et leur intégration au site, surtout dans le coteau (cf. ch. 2.1, p. 10). Le nPGA a notamment pour objectif la préservation et la mise en valeur du patrimoine urbanistique, architectural, écologique et paysager avec l'introduction de notions qualitatives telles que le respect du relief, des qualités historico-architecturales, des cheminements anciens, des vues, des richesses naturelles (cf. ch. 4.5, p. 35). b) Il est vrai en l'espèce que la zone de verdure urbaine contestée forme une sorte de dépression dans le tissu construit, au niveau de la partie supérieure de la colline, qu'elle est dominée par trois immeubles imposants situés sur le sommet du crêt et qu'elle n'est pas visible sur le coteau sud, mais seulement depuis les zones à bâtir du Plateau de Fontanivent-Chernex situées au nord-est. Elle constitue un petit secteur englobé dans un milieu déjà fortement bâti, avec des parcelles classées par le nPGA en zone de coteau A ou B, en zone de forte densité, en zone de village, en zone d'utilité publique ou encore en zone d'activités artisanales et industrielles. Il est vrai aussi que les alentours présentent déjà un caractère verdoyant prédominant, grâce à la présence de villas individuelles comportant des jardins et des espaces plantés d'arbres. Cela étant, la zone litigieuse forme à cet endroit du coteau un véritable espace de dégagement d'une surface d'environ 2'300 m². Il s'agit du dernier grand espace libre de toute construction dans le secteur. Elle assure une "poche de respiration" dans le bâti, profitable aux habitants du quartier et des zones urbanisées situées en amont, au nord-est. Elle sert aussi à préserver un

verger ainsi que de vieux murs en pierres considérés comme dignes de protection par le Plan des valeurs naturelles et paysagères. La zone de verdure urbaine participe ainsi à la mise en valeur d'un site qui, malgré une visibilité restreinte, présente des qualités paysagères certaines, en maintenant un îlot de verdure propre au délasserement, sur lequel les possibilités de construire sont fortement réduites (cf. art. 17 nRPGA). Elle est conforme aux buts actuels d'aménagement du territoire, qui prévoient notamment la protection du sol et du paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT) et un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de façon compacte, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 al. 2 let. a bis et let. b LAT). Elle concrétise les principes d'aménagement de la LAT, concernant la préservation du paysage par la conservation de sites naturels et de territoires servant au délasserement (art. 3 al. 2 let. d LAT) ainsi que l'aménagement de territoires réservés à l'habitat selon les besoins de la population, en préservant les lieux des atteintes nuisibles ou incommodes telles que le bruit (art. 3 al. 3 let. b LAT) et en ménageant des aires de verdure et espaces plantés d'arbres dans le milieu bâti (art. 3 al. 3 let. e LAT). On rappelle l'importance que revêt ce dernier principe dans les zones urbanisées, où l'aménagement de zones libres de construction permet de rétablir un équilibre par rapport aux efforts de densification et de développement de l'urbanisation vers l'intérieur (cf. supra consid. 4b). De manière plus générale, la nouvelle planification permet une utilisation harmonieuse et mesurée du sol, conformément à l'art. 75 al. 1 Cst. et à l'art. 1 al. 1 LAT. La zone de verdure urbaine répond à des intérêts publics primordiaux, à savoir protéger l'espace vert et le milieu naturel existants, préserver et mettre en valeur le dégagement sur le paysage, mais aussi tendre à un développement mesuré dans un environnement déjà partiellement bâti et agrémenter ce dernier d'une aire de verdure et plantée d'arbres. Cette réglementation de droit public est appropriée, quand bien même il existe dans le secteur des restrictions de droit privé (servitudes) limitant la hauteur des constructions. La mesure contestée se fonde ainsi sur des critères objectifs et résulte d'une pesée correcte des intérêts par l'autorité communale intimée. Les restrictions qui découlent de la zone de verdure urbaine (2'300 m²) sont importantes pour le recourant, puisqu'elles grèvent un peu plus de 60 % de sa parcelle (3'766 m²). Ce dernier conserve cependant des possibilités de construire dans la partie ouest de son terrain, qui est classée en zone de coteau B, avec une plus grande densité constructive (l'indice d'utilisation du sol est de 0.60 au maximum en zone de coteau B selon l'art. 9.6 nRPGA, alors que la proportion de la surface bâtie par rapport à celle de la parcelle est limitée à 1/10 pour les bâtiments comportant deux étages sous la corniche et à 1/6 dans les autres cas dans l'actuelle zone de faible densité selon l'art. 40 al. 1 RPGA 1972). Il a d'ailleurs pu y construire une maison individuelle de deux niveaux avec attique, dont la surface de plancher est supérieure à 500 m². A cela s'ajoute que le recourant avait connaissance des restrictions résultant de la mesure envisagée au moment où il a acquis le terrain, en 2011. La zone de verdure urbaine n'est de surcroît pas assimilée à une zone de non bâtir, mais à un espace de verdure dans les zones à bâtir, si bien qu'un changement de statut reste possible sans devoir satisfaire à l'exigence de compensation qui résulte de la LAT révisée de 2012. Par conséquent, l'autorité intimée était fondée, au regard du principe de la proportionnalité, à instaurer une zone de verdure urbaine sur l'essentiel de la parcelle n° 12'637 du recourant.

E. 6

Le recourant se prévaut d'une inégalité de traitement dans la mesure où les parcelles voisines demeurent constructibles, au même titre que d'autres terrains non bâtis situés ailleurs dans la commune et présentant des valeurs naturelles et paysagères comparables

d'après le plan ad hoc (par exemple la parcelle n° 7'653). A son avis, la mesure de planification contestée est arbitraire car elle ne repose sur aucun fondement rationnel. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.4; 136 II 120 consid. 3.3.2 p. 127). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4.1; 1C_269/2014 du 4 juillet 2014 consid. 6) b) En l'espèce, il faut effectivement constater que l'autorité communale n'a pas appliqué la même mesure d'affectation à d'autres terrains présentant des qualités naturelles et paysagères comparables à celles de la parcelle n° 12'637, c'est-à-dire des terrains sur lesquels le Plan des valeurs naturelles et paysagères répertorie plusieurs éléments dignes de protection (cotation "b"). A titre d'exemple, la parcelle n° 624, qui comporte un parc arborisé, est classée en zone de verdure urbaine, comme le bien-fonds du recourant. En revanche, les parcelles n os 2'642 et 2'644, comprenant un verger et un mur en pierres, sont classées en zone du Plateau de Fontanivent - Chernex dans un secteur à faible densité. La parcelle n° 7'653 voisine ainsi que la parcelle n° 8'165, en nature de vignes, sont colloquées en zone de village, et la parcelle n° 12'470, également en nature de vignes avec des murs en pierres et un verger, en zone de coteau A. Les parcelles n os 7'632, 7'601 et 7'536, qui comprennent des vignes et des murs en pierres, sont en outre classées en zone de verdure paysagère, respectivement en zone d'activités artisanales et industrielles. Il existe toutefois une différence objective entre ces terrains quant à leur localisation et leur fonction dans le milieu bâti. On a vu que la délimitation de la zone de verdure urbaine contestée est compatible avec les buts et principes de l'aménagement du territoire. De par ses caractéristiques spatiales et paysagères, en particulier de par la présence d'un verger et d'anciens murs en pierres, cette zone répond à des critères objectifs et à plusieurs intérêts publics prépondérants, si bien qu'une différence de traitement se justifie. La création de la zone litigieuse ne saurait dès lors être qualifiée d'arbitraire. Elle reste dans le cadre du pouvoir d'appréciation que l'autorité de planification conserve pour la délimitation des zones et la création d'espaces de verdure dans le milieu bâti, conformément au principe figurant à l'art. 3 al. 3 let. e LAT.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que les griefs du recourant sont mal fondés. Le recours doit donc être rejeté, dans la mesure où il est recevable, et les décisions attaquées confirmées, en tant qu'elles concernent l'affectation de la parcelle n° 12'637 adoptée par le conseil communal le 4 septembre 2014 et le 12 octobre 2016, ces deux décisions ayant été approuvées préalablement par le DTE (puisque tel est l'objet de la contestation tranchée par le présent arrêt). Vu le sort du recours, l'émolument de justice est mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 LPA-VD). Celui-ci versera à la Commune de Montreux, qui obtient

gain de cause en ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, les dépens qu'elle a requis (art. 55 LPA-VD).

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