

BGE 146 II 289

Bundesgericht (BGE), 2020-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_146_II_289

FR: ATF 146 II 289

IT: DTF 146 II 289

Regeste

Regeste Art. 15, 18 und 27 RPG und Art. 47 RPV; Reduktion und Neubestimmung der Bauzone im Rahmen der Schaffung einer neuen Nutzungsplanung. Es ist bundesrechtswidrig, im Rahmen der generellen Neuregelung der Nutzungszonen eine Planungszone zu schaffen, die einzig die Aufnahme der überdimensionierten Baugebiete bezweckt und keine anderen Planungsperspektiven aufweist (E. 5.1-5.3). Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, hat zur Erfüllung der Anforderungen von Art. 47 RPV präzise darzulegen, welche Flächen sie in die Bauzone einbezog (E. 6.2 und 6.3). Bedingungen, unter denen ein Gebiet, für das eine Gestaltungsplanungspflicht besteht, als Baugebiet gelten und bei der Bestimmung der zulässigen Bauzone einbezogen werden muss (E. 7.2 und 7.3).

Regeste Art. 15, 18 et 27 LAT et art. 47 OAT; réduction et redéfinition de la zone à bâtir dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle planification d'affectation. La création d'une zone réservée, dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle planification générale, dans le seul but de contenir le surdimensionnement de la zone à bâtir, sans autre perspective de planification, est contraire au droit fédéral (consid. 5.1-5.3). Il appartient aux autorités de planification d'exposer avec précision les surfaces prises en compte dans la zone constructible conformément à l'art. 47 OAT (consid. 6.2 et 6.3). Conditions auxquelles un secteur soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail doit être considéré comme constructible et pris en compte dans la détermination de la zone à bâtir admissible (consid. 7.2 et 7.3).

Regesto Art. 15, 18 e 27 LPT e art. 47 OPT; riduzione e ridefinizione della zona edificabile nell'ambito dell'adozione di una nuova pianificazione dell'utilizzazione. Nell'ambito dell'adozione di una nuova pianificazione generale, la delimitazione di una zona di pianificazione, al solo scopo di contenere il sovradimensionamento della zona edificabile, senza nessun'altra prospettiva pianificatoria, è contraria al diritto federale (consid. 5.1-5.3). Spetta alle autorità di pianificazione indicare con precisione le superfici delimitate nella zona edificabile conformemente alle esigenze dell'art. 47 OPT (consid. 6.2 e 6.3). Condizioni alle quali un'area soggetta alla legalizzazione preliminare di una pianificazione particolareggiata dev'essere ritenuta come fabbricabile e presa in considerazione nella determinazione della zona edificabile ammissibile (consid. 7.2 e 7.3).

Erwägungen

E. 5

De manière générale, les recourants se plaignent d'une violation de l' art. 15 LAT , faisant valoir que la zone à bâtir consacrée par le BGE 146 II 289 S. 293 nPGA serait excessive. Dans ce cadre, ils affirment notamment que les autorités précédentes auraient à tort exclu de

la surface constructible les parcelles colloquées en zone réservée, à la suite du recours cantonal de l'ARE.

E. 5.1

Aux termes de l' art. 15 LAT , les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). 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 (al. 3). Selon l' art. 15 al. 4 LAT , de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a); 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 (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur (let. e). L' art. 15 al. 5 LAT prévoit enfin que 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. Selon le texte de l' art. 27 al. 1 LAT , une zone réservée ne peut être prévue que pour autant qu'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose. Une zone réservée au sens de l' art. 27 LAT est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 p. 145; arrêt 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2).

E. 5.2

Il découle de ces normes de droit fédéral, qui s'imposent aux cantons, et le cas échéant aux communes, que la zone à bâtir du nPGA ne saurait être artificiellement réduite par l'adoption de zones réservées au sens de l' art. 27 LAT .

E. 5.2.1

On ne se trouve en effet pas ici dans le cas de figure envisagé par la loi et la jurisprudence, la zone réservée ayant en l'occurrence BGE 146 II 289 S. 294 été instituée non pour garantir une future planification d'affectation (cf. arrêt 1C_16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3-3.2, en lien avec le redimensionnement de la zone à bâtir), mais au contraire intégrée au plan de zones en cours d'adoption. A teneur du dossier, cette zone n'a du reste pour objectif que de "répondre à l'exigence de la compensation simultanée du régime transitoire de l' art. 52a OAT et ainsi ne pas bloquer la révision du Plan général d'affectation de Montreux" (rapport 47 OAT, 2016 - zone de verdure paysagère et zone réservée, ch. 4.1.2).

E. 5.2.2

La zone réservée ne repose dès lors pas non plus sur une modification sensible des circonstances, au sens de l' art. 21 al. 2 LAT , justifiant une prochaine modification de la planification (cf. ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 31 ad art. 27 LAT). Elle se heurte par ailleurs au principe cardinal de la stabilité des plans (cf. art. 21 al. 2 LAT). A l'échéance du délai de cinq ans de validité de la zone réservée, voire au terme de sa prolongation pour trois ans (cf. art. 27 al. 2 LAT ; art.

46 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]; art. 24bis.4 nRPGA), c'est-à-dire avant l'écoulement des 15 ans pour lesquels les besoins en terrains constructibles ont pourtant été définis dans le nPGA (cf. art. 15 al. 4 let. b LAT ; rapport OAT 47, version 2016, ch. 4.2.3), les surfaces concernées - pour l'heure exclues de la zone à bâtir par le planificateur communal (cf. rapport 47 OAT, version 2016, ch. 4.1.5) - redeviendront constructibles, et accroîtront sans autre forme d'examen, en particulier s'agissant des besoins à 15 ans (cf. art. 15 al. 1 LAT), la zone constructible. Il en va en particulier ainsi de la partie du secteur de Maula Ferran comprise dans le périmètre de la zone réservée et affectée à la zone de coteau B par le nPGA; il en est de même s'agissant de la zone d'utilité publique englobée dans le périmètre de la zone réservée de La Saussaz (cf. Plan général d'affectation, plan des zones à l'échelle 1/5000 de septembre 2014, Plan général d'affectation, plan des zones - modifications par rapport au plan approuvé préalablement par le DTE le 10 juin 2015, à l'échelle 1/5000, du 6 octobre 2016; art. 9 ss nRPGA, respectivement art. 16 ss nRPGA).

E. 5.2.3

Enfin, force est de constater que le plan directeur vaudois n'a pas envisagé la zone réservée en tant qu'instrument de redimensionnement de la zone à bâtir, pour autant qu'une telle mesure soit légale, BGE 146 II 289 S. 295 ce qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici; il évoque en revanche, sans trop de détails toutefois, la possibilité d'une collocation en zone d'affectation différée si les terrains seront bâtis dans un horizon de 25 ans (PDCn, Mesure A11, p. 50; cf. art. 18 al. 2 LAT ; sur cette question, en lien avec le surdimensionnement de la zone à bâtir, cf. RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n os 37 ss ad art. 18 LAT), ce qui ne correspond cependant pas à une affectation en zone réservée.

E. 5.3

Dans ces conditions, la création d'une zone réservée de 79'687 m² (cf. rapport 47 OAT, version 2016, ch. 4.1.4), dans le cadre de l'adoption de la nouvelle planification générale de la Commune de Montreux, dans le seul but de contenir le surdimensionnement de la zone à bâtir, sans autre perspective de planification, apparaît contraire au droit fédéral, en particulier aux art. 15 et 27 LAT . Le recours doit pour ce premier motif être admis et la cause renvoyée à la commune (art. 107 al. 2 LTF). Il lui appartiendra d'adapter le projet de PGA en prévoyant une affectation conforme au droit fédéral des portions de territoire concernées par la zone réservée, dans le respect des exigences de l' art. 15 LAT , en particulier s'agissant de la détermination des besoins en zones à bâtir pour les 15 prochaines années, et du PDCn, spécialement la mesure A11.

E. 6

Le Tribunal cantonal a estimé que les zones soumises à la légalisation préalable d'une planification de détail au sens de l'art. 26 nRPGA, comprises dans les secteurs de Maula Ferran et de Derray la Cor - dont certaines parcelles sont également colloquées dans la zone réservée définie précédemment, ainsi qu'en zone constructible de coteau A ou B - devaient être considérées comme des zones intermédiaires au sens de l'art. 51 LATC, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 octobre 2018 (aLATC, la zone intermédiaire n'est en revanche plus envisagée par le droit cantonal actuellement en vigueur, à ce sujet cf. JACQUES DUBEY, De l'usage de l'euphémisme, à l'exemple de la mort, du sexe et du dézonage en Valais, DC 2019 p. 314); de telles zones n'étaient pas des zones à bâtir, selon le droit fédéral, mais

d'autres zones, comprenant des terrains dont l'affectation était différée (cf. art. 18 al. 2 LAT). La cour cantonale a en conséquence considéré que la question de principe du transfert de ces secteurs à la zone à bâtir - discutée au stade du recours cantonal - ne devrait être examinée que lors de l'étude de la planification de détail à intervenir. BGE 146 II 289 S. 296 Les recourants contestent pour leur part cette appréciation et demandent au Tribunal fédéral "de statuer que les secteurs Maula Ferran et Derray la Cor sont définitivement des zones non constructibles et qu'une modification ne pourra être examinée que lors de la prochaine révision ordinaire du PGA".

E. 6.1

Le lieu-dit Maula Ferran se situe approximativement entre les villages de Chernex, au sud, et de Chaulin, au nord, hors du périmètre compact de l'agglomération, selon les termes de l'arrêt attaqué. A cet endroit, entre des secteurs déjà construits (quartiers de villas notamment), s'étend un vaste compartiment de terrain qui n'est pas bâti, à l'exception de quelques maisons isolées. Selon le nPGA et son règlement, ce secteur est affecté en grande partie en zone de coteau B. Une bande de terrain le long de la route de Chaulin est affectée à la zone de coteau A. La totalité de ce compartiment de terrain est par ailleurs comprise dans un périmètre soumis à la légalisation d'une planification de détail au sens de l'art. 26 nRPGA. Quant au secteur de Derray la Cor, il est situé en limite nord-ouest du territoire communal; totalisant une surface de 14'776 m², il est entièrement recouvert de vignes. Le projet de PGA en colloque l'essentiel en zone de verdure paysagère, à l'exception, dans la partie supérieure du secteur, d'une bande d'une superficie de 5'802 m² affectée à la zone de coteau B. L'intégralité de ce secteur est par ailleurs soumise à la légalisation d'une planification de détail au sens de l'art. 26 nRPGA. Intitulée "secteurs soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail", cette dernière disposition prévoit en particulier que les secteurs désignés comme tel[s] sur le plan des zones doivent faire l'objet d'une planification de détail, légalisé[e] préalablement à toute demande de permis de construire (al. 1). Les directives du plan directeur communal, notamment pour les territoires d'enjeux urbains, sont applicables (al. 2).

E. 6.2

A l'examen de l'arrêt attaqué et du dossier, plus particulièrement du rapport 47 OAT, il n'est pas évident de savoir à quel titre les portions des secteurs de Maula Ferran et de Derray la Cor soumises à la légalisation préalable d'une planification de détail (art. 26 nRPGA) ont été prises en considération dans le cadre de l'examen de la conformité de la zone à bâtir communale à l'art. 15 LAT. En effet, comme cela vient d'être évoqué, à la suite du recours cantonal de l'ARE, une partie du secteur de Maula Ferran - située à l'ouest - a été englobée dans la zone réservée, laquelle n'a pas été prise en compte dans la détermination de la surface constructible BGE 146 II 289 S. 297 (cf. rapport 47 OAT, version 2016, ch. 4.1.4). Cette même portion de territoire est par ailleurs également colloquée en zone soumise à l'exigence d'une planification de détail (art. 26 nRPGA; zone illustrée par un traitillé sur le plan), qualifiée d'inconstructible par la cour cantonale; à l'examen du rapport 47 OAT, on ignore cependant à quel titre celle-ci a été effectivement comptabilisée lors de l'examen de la zone à bâtir. Enfin, une ultime strate du plan affecte l'essentiel du secteur de Maula Ferran à la zone constructible de coteau B (surface jaune claire; art. 9 ss nRPGA), ainsi que, marginalement, à la zone à bâtir de coteau A (surface jaune foncé; art. 8 ss nRPGA); ces affectations paraissent en revanche avoir été considérées dans la zone constructible (cf. rapport 47 OAT, version 2016, ch. 4.2 ss). La situation n'est enfin guère plus claire

s'agissant du secteur de Derray la Cor. Celui-ci n'a certes pas été intégré à la zone réservée; il se trouve cependant, pour partie, colloqué en zone constructible de coteau A et, à ce titre, apparemment pris en compte dans la zone à bâtir (*ibidem*); il est également compris dans la zone soumise à l'exigence d'un plan légalisé au sens de l'art. 26 nRPGA, que la cour cantonale a au contraire qualifiée d'inconstructible.

E. 6.3

Il s'ensuit qu'il n'est sous cet angle pas non plus possible d'examiner la conformité de la zone constructible prévue par le nPGA au PDCn et à l' art. 15 LAT . Pour ce motif également le recours doit être admis et la cause renvoyée à la commune afin qu'elle procède à la détermination de la surface constructible (art. 15 LAT) en exposant avec précision les surfaces prises en compte, conformément aux exigences de l' art. 47 OAT .

E. 7

Bien que l'on ignore en définitive si les zones soumises à l'adoption préalable d'une planification de détail au sens de l'art. 26 nRPGA ont ou non été comptabilisées par le planificateur communal dans la zone à bâtir, en raison de l'incohérence existant sur ce point, il est néanmoins nécessaire, compte tenu du sort de la cause et par économie de procédure, d'examiner d'ores et déjà si c'est à juste titre que la cour cantonale a jugé ces secteurs inconstructibles, les qualifiant de zones à occuper par plan de quartier, affectation correspondant à une autre zone au sens de l' art. 18 LAT .

E. 7.1

La notion de zone à occuper par plan de quartier n'existe pas en droit vaudois. Les périmètres qui sont ainsi désignés par les plans généraux d'affectation doivent être assimilés à un type de zone existant. Cette opération peut conduire à traiter a posteriori une telle zone comme zone intermédiaire ou comme zone à bâtir (MARC-OLIVIER BGE 146 II 289 S. 298 BESSE, *Le régime des plans d'affectation*, 2010, p. 104 s.). Selon l' art. 18 LAT , le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (que les zones à bâtir, agricoles et à protéger) et régler les cas des territoires non affectés et de ceux dont l'affectation est différée. Le législateur vaudois a fait usage de cette possibilité en édictant l'art. 51 aLATC. L'art. 51 aLATC définit la zone intermédiaire, laquelle comprend les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1). Il ne s'agit pas d'une zone à bâtir, mais d'une zone "dont l'affectation est différée" (cf. ATF 123 I 175 consid. 3b/cc p. 184; ATF 112 Ia 155 consid. 2f p. 160). Si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et que les modalités pratiques du classement de certains terrains contigus à une zone constructible sont encore incertaines, ceux-ci peuvent être rangés dans un territoire sans affectation spéciale, avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir (ATF 121 I 245 consid. 8c/aa p. 251). En revanche, lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, il convient de l'affecter directement à la zone à bâtir (arrêts 1C_550/2016 du 15 janvier 2018 consid. 3.2.1; 1C_863/2013 du 10 juillet 2014 consid. 2.2; BESSE, *op. cit.*, p. 105 i.f).

E. 7.2

En droit vaudois, le plan de quartier est défini comme un plan d'affectation communal ou intercommunal limité à une portion déterminée du territoire et fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre (art. 64 al. 1 LATC). Son contenu est défini par la même règle que celle régissant le plan d'affectation (art. 47 LATC par renvoi de l'art. 64 al. 2 LATC), des précisions complémentaires pouvant

y figurer (art. 69 LATC). Matériellement, le plan de quartier occupe le même rang hiérarchique que le plan d'affectation (cf. BESSE, op. cit., p. 51 s.). Il peut toutefois être reconnu une prééminence fonctionnelle au plan d'affectation dans la mesure où c'est bien cet instrument qui sert en premier lieu à mettre en oeuvre les orientations décidées dans les plans directeurs sur l'ensemble du territoire communal (cf. arrêt 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.2; BESSE, op. cit., p. 345). Le plan de quartier peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir; il abroge dans le périmètre les règles générales du plan d'affectation qui lui sont contraires (art. 66 al. 1 LATC).

E. 7.3

En l'occurrence, avant d'être compris dans le périmètre soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail (art. 26 nRPGA), BGE 146 II 289 S. 299 les secteurs de Derray la Cor et de Maula Ferran ont été affectés aux zones de coteau A et B; celles-ci sont définies aux art. 8 ss, respectivement 9 ss nRPGA. Ces dispositions définissent en particulier le type d'habitation (art. 8.1, respectivement 9.1 nRPGA), l'affectation du secteur (art. 8.2 et 9.2 nRPGA), la hauteur des constructions (art. 8.3 et 9.3 nRPGA), le nombre de niveaux (art. 8.4 et 9.4 nRPGA) ou encore les indices d'utilisation et d'occupation du sol (IUS et IOS, art. 8.6 s. et art. 9.6 s. nRPGA). Il s'ensuit que, du point de vue de la planification et de l'affectation, les secteurs soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail doivent être considérés comme constructibles (cf. JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n° 63 ad art. 14 LAT ; BESSE, op. cit., p. 109 s.; arrêts 1C_55/2015 du 9 septembre 2015 consid. 3; 1C_550/2016 du 15 janvier 2018 consid. 3.2.2) et non comme une autre zone inconstructible au sens de l'art. 18 al. 2 LAT . On cherche de surcroît en vain dans le dossier, en particulier dans le rapport 47 OAT, l'expression des caractéristiques particulières des parcelles concernées justifiant leur classement en zone à planification obligatoire (cf. JEANNERAT/MOOR, op. cit., n° 64 ad art. 14 LAT).

E. 7.4

Dans ces conditions, la cour cantonale ne pouvait ignorer les griefs soulevés par les recourants en lien avec l'art. 15 LAT s'agissant de la collocation en zone à bâtir des secteurs de Derray la Cor et de Maula Ferran et renvoyer leur examen à l'étape ultérieure de l'adoption de la planification de détail. Pour ce motif également, le recours doit être admis. Dans le cadre du renvoi de la cause, la commune devra tenir compte, lors du réexamen de sa zone à bâtir, des secteurs soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail (art. 26 nRPGA); il lui appartiendra alors de déterminer si ces zones constructibles peuvent ou non être maintenues dans le bilan communal des zones constructibles, spécialement en application de l'art. 15 LAT et dans le cadre d'une application soutenable du droit cantonal actuel, qui ne connaît plus la zone intermédiaire. Il est encore rappelé, à tout le moins s'agissant du secteur de Maula Ferran, que celui-ci se situe, selon l'arrêt cantonal, hors du périmètre compact de l'agglomération, dans lequel doit prioritairement être opéré le développement de l'urbanisation à 15 ans (cf. SDT, Fiche d'application - Plan d'affectation communal, Périmètre compact et de centre, septembre 2018, ch. 1; PDCn, mesures A11, B11 et B12).