

# **BGer 1C\_200/2024 vom 13. August 2025**

Bundesgericht, 2025-08-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_200\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_200_2024)

FR: TF 1C\_200/2024 du 13 août 2025

IT: TF 1C\_200/2024 del 13 agosto 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Les deux recours sont certes dirigés contre deux arrêts cantonaux distincts. Ils concernent cependant le même projet portant sur la réalisation de 11 bâtiments et 232 logements dans le périmètre du PPA "Les Grands Prés". En outre et même si la problématique est formulée différemment dans chacun des mémoires, la question pertinente de la prise en compte de l'initiative populaire "Sauver Les Grands-Prés" se pose dans les deux causes. Dans ces conditions, dès lors que le Tribunal fédéral applique le droit fédéral d'office (cf. ATF 150 II 346 consid. 1.5.2 et les références), il se justifie de joindre les causes 1C\_200/2024 et 1C\_208/2024 (cf. art. 24 PCF [RS 273] applicable par analogie vu le renvoi de l' art. 71 LTF ), les conclusions prises par les auteurs respectifs de chacun des recours revêtant au demeurant la même portée.

### **E. 2**

Dirigés contre deux décisions finales prises en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, les recours sont en principe recevables comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Au surplus, les conclusions purement cassatoires prises par Helvetia Nostra et consorts ne s'opposent en l'occurrence pas à l'entrée en matière (cf. ATF 137 II 313 consid. 1.3; 133 II 409 consid. 1.4; arrêts 1C\_240/2024 du 28 avril 2025 consid. 1.1; 9C\_181/2024 du 27 mars 2025 consid. 1.2 et les arrêts cités).

En vertu de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'intérêt pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait ( ATF 148 I 160 consid. 1.4), doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation ( ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est en revanche exclu ( ATF 144 I 43 consid. 2.1; 143 II 506 consid. 5.1; 141 II 50 consid. 2.1). Un recours dont le seul but est de garantir l'application correcte du droit demeure irrecevable, parce qu'assimilable à une action populaire (cf. ATF 147 II 227 consid. 2.3.2; arrêt 1C\_229/2025 du 14 mai 2025 consid. 3.2).

Selon la jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir ( ATF 121 II 171 consid. 2b; plus récemment arrêt 1C\_418/2024 du 6 février 2025 consid. 2.1). La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé, au maximum, à une centaine de mètres, du projet litigieux ( ATF 140 II 214 consid. 2.3; arrêts 1C\_654/2017 du 3 octobre 2018 consid. 2.2; 1C\_565/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2.1, in SJ 2013 I 526). La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas à elle seule à conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Les voisins doivent en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée ( ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3; 133 II 249 consid. 1.3.1).

En l'espèce et selon les constatations cantonales, la maison de A.\_\_\_\_\_ et B.A.\_\_\_\_\_, consorts ayant participé à l'instance précédente ( art. 89 al. 1 let. a LTF ), se situe à moins de 100 m des constructions prévues au nord du périmètre du PPA "Les Grands Prés". Il est vrai, compte tenu de l'ampleur du projet - et comme l'a constaté le Tribunal cantonal -, que certaines constructions prévues se situent à une distance plus éloignée de leur propriété. Néanmoins, dès lors que le projet est envisagé comme un tout et dans la mesure où les recourants remettent en cause, à titre, préjudiciel, la planification d'affectation adoptée pour ce seul projet, la qualité pour recourir doit leur être reconnue, la mise en oeuvre de celle-ci, compte tenu de sa proximité, étant susceptible de les toucher de manière directe et concrète. Vu le sort du litige, la question de savoir si, en ce qui concerne les autres griefs soulevés par les recourants prénommés, leur qualité pour agir doit être limitée à la contestation des seules constructions les plus proches de leur maison, comme l'a jugé l'instance précédente, peut demeurer indéterminée. Il n'est ainsi pas non plus nécessaire de statuer formellement sur la qualité pour agir de C.\_\_\_\_\_ et D.C.\_\_\_\_\_, dont la légitimité a été niée par l'instance précédente au motif d'une distance au projet de plus de 150 m ni sur celle d'Helvetia Nostra. Quant à la légitimité de E.\_\_\_\_\_ SA, celle-ci doit également être admise, la parcelle (n

o 2040) dont est propriétaire cette société étant limitrophe du périmètre du PPA litigieux.

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

### **E. 3**

À l'appui de son écriture du 6 mars 2025, E.\_\_\_\_\_ SA produit un courrier adressé par la commune de Montreux à son mandataire le 6 février 2025. S'agissant d'une pièce nouvelle, elle est irrecevable ( art. 99 al. 1 LTF ).

### **E. 4**

À titre de mesures d'instruction, Helvetia Nostra et consorts requièrent la production du dossier CCST.2022.0006 constitué par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois. Ce dossier ayant été produit conjointement au dossier de la Cour de droit administratif et public dans le délai imparti (cf. art. 102 al. 2 LTF ), la requête est satisfaite.

### **E. 5**

Helvetia Nostra et consorts soutiennent qu'un contrôle préjudiciel du PPA "Les Grands-Prés" se serait imposé. Ils se prévalent à cet égard en particulier de l'annulation par

le Tribunal fédéral, par arrêt du 16 avril 2020 (arrêt 1C\_632/2018 publié aux ATF 146 II 289 ), du projet de nPGA ainsi que de l'initiative populaire communale "Sauver les Grands-Prés" acceptée à 71% des voix le 18 juin 2023 (cf. ci-dessus let. A et E). Dans le même ordre d'idée, se prévalant pour sa part cependant d'arbitraire, E. \_\_\_\_\_ SA reproche également à l'instance précédente d'avoir jugé que cette initiative communale et le résultat du vote ne constituaient pas des éléments pertinents, respectivement qu'ils ne revêtaient pas de portée juridique, dans le cadre de la contestation du permis de construire délivré le 16 septembre 2022 par la Municipalité de Montreux.

### **E. 5.1**

Selon la jurisprudence, les plans d'affectation sont, d'un point de vue procédural, traités comme des décisions. Ils doivent être contestés lors de leur adoption, à défaut, ils deviennent en principe définitifs et ne peuvent plus faire l'objet d'un examen préjudiciel dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Exceptionnellement, le contrôle incident d'un plan d'affectation est admissible notamment lorsque les circonstances ou les conditions légales se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption du plan au point que celui-ci pourrait être devenu illégal et que l'intérêt à son réexamen ou à son adaptation l'emporte sur les intérêts contraires à la sécurité du droit et à la stabilité du plan (cf. art. 21 al. 2 LAT ; ATF 148 II 417 consid. 3.3; cf. ATF 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1). Dans ce contexte, il y a en outre lieu de prendre en compte les circonstances concrètes (p. ex. localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, niveau d'équipement, ou encore ancienneté du plan) pour déterminer si matériellement le plan est encore adapté (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3 et les arrêts cités).

### **E. 5.2**

En l'espèce, le Tribunal cantonal a retenu que l'on ne pouvait déduire de l'acceptation par le peuple de l'initiative "Sauver les Grands-Prés" que l'application des règles du droit de l'aménagement du territoire (en particulier les art. 15 ss et 21 al. 2 LAT ) imposerait à terme l'abrogation du PPA "Les Grand Prés". Sur le plan du droit cantonal, cette acceptation demeurerait également sans conséquence quant à l'application des mesures conservatoires prévues aux art. 46 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11 - zones réservées, effet anticipé des plans). L'aboutissement de l'initiative et le résultat de la votation du 18 juin 2023 ne constituaient en l'espèce pas des éléments pertinents. Le PPA "Les Grands Prés" était en outre récent et réglait un "secteur central (périmètre compact) de l'agglomération", si bien qu'il n'avait pas à faire l'objet d'un contrôle préjudiciel de la planification.

### **E. 5.3**

Le PPA "Les Grands Prés" a été approuvé et mis en vigueur par le département cantonal compétent le 23 juillet 2018, antérieurement à l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 invalidant le projet de révision de la planification générale (nPGA) de la commune de Montreux (arrêt 1C\_632/2018 publié aux ATF 146 II 289 ). Cependant, le Tribunal fédéral a, par la suite, rappelé que l'annulation de ce projet de révision n'entraînait pas nécessairement, respectivement

ipso iure , l'invalidation des plans d'affectation spéciaux adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, et ne condamnait pas inconditionnellement toute construction nouvelle sur le territoire de la commune, un plan de quartier pouvant, à certaines conditions et selon le droit cantonal en question, s'écarter de la planification générale et abroger, dans

le périmètre concerné, les règles générales qui lui seraient contraires (cf. arrêts 1C\_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 4; 1C\_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4). À l'inverse, cela n'exclut pas en soi que l'annulation du nPGA puisse constituer une modification des circonstances dont il doit être tenu compte dans le contexte d'un contrôle préjudiciel de la planification, tout particulièrement lorsque la planification spéciale présente un lien de subordination étroit avec le nPGA (cf. en particulier et

a contrario arrêts 1C\_212/2022 précité où le plan spécial est antérieur au nPGA annulé; 1C\_411/2023 du 20 juin 2025 consid. 2.2; voir également arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.3.1, non publié aux ATF 146 II 289, au sujet des plans spéciaux adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, listés dans l'annexe du nPGA annulé).

Or, en l'espèce, on peut avec les recourants et l'ARE, qui parle d'une "interconnexion", voir une telle relation étroite entre le PPA "Les Grands Prés" et le nPGA annulé. En effet, comme l'exposent les recourants, il ressort à plusieurs reprises du rapport 47 OAT [RS 700.1] relatif au PPA "Les Grands Prés" que ce dernier se fonde sur la planification générale (nPGA) dont il vise à concrétiser les options (cf. rapport 47 OAT, ch. 1.2, 2.4, 2.5.1 et 3.3). Ainsi, dès lors que le nPGA a été sanctionné au motif qu'il ne répondait pas aux exigences de l'art. 15 LAT s'agissant de la délimitation et du redimensionnement de la zone à bâtir communale (cf. ATF 146 II 289, en particulier consid. 5), son annulation constitue une modification des circonstances dont il convient de tenir compte lorsqu'il s'agit de contrôler préjudiciellement la conformité d'une planification spéciale qui lui est étroitement liée. Cela étant, conformément à la jurisprudence et compte tenu du caractère exceptionnel du contrôle incident de la planification, pour qu'une telle modification liée au surdimensionnement de la zone à bâtir puisse être qualifiée de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT et permette de revenir sur une planification en force, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances concrètes (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3 et les arrêts cités; 144 II 41 consid. 5.2).

#### **E. 5.4**

L'annulation du projet de planification générale de la commune de Montreux est intervenue dans un contexte de surdimensionnement notoire de la zone à bâtir communale, qu'il appartient à la commune de résorber, conformément aux exigences de l'art. 15 al. 2 LAT (ATF 146 II 289). Dans ce but, qui relève d'un intérêt public important maintes fois reconnu (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 et les arrêts cités; 128 I 190 consid. 4.2; arrêt 1C\_598/2019 du 19 juin 2020 consid. 2.1), les autorités communales ont adopté un plan de zones réservées. Dans un tel contexte, on s'étonne cependant, à l'examen de cette planification, que seule la parcelle correspondant au périmètre du PPA, appartenant à la commune de Montreux, ait été maintenue hors de la zone réservée comprenant l'ensemble des fonds voisins (cf. guichet cartographique du canton de Vaud, [www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch), consulté le 29 juillet 2025, voir également arrêt 1C\_695/2023 du 5 mars 2025). Il s'agit pourtant d'une parcelle non bâtie, renfermant une série de valeurs naturelles, à l'instar d'arbres majeurs, de vergers et de prairies, constituant un terrain propice pour la petite faune, et située à proximité de surcroît d'un corridor à faune dont le réseau écologique vaudois (REC-VD) commande le maintien (cf. rapport 47 OAT ch. 4.7.7; notice d'impact sur l'environnement du 6 décembre 2016 ch. 5.9). Il est vrai toutefois qu'elle se situe dans un environnement déjà bâti, compris dans le périmètre compact de l'agglomération défini par le plan directeur cantonal (ci-après: PDCn), en principe destiné à être densifié; il en va toutefois de même d'autres parcelles voisines qui ont pourtant été affectées à la zone réservée (cf. arrêt

1C\_695/2023 du 5 mars 2025 relatif à deux parcelles voisines, en particulier Faits, let. C et consid. 3.3.1). En outre, selon le PDCn, il n'est pas exclu de maintenir l'espace vert, que représente la parcelle n

o 2052, dans la mesure où il contribue à une urbanisation de qualité (cf. art. 3 al. 3 let. e LAT; arrêt 1C\_695/2023 du 5 mars 2025 consid. 3.3.3; voir également PDCn, 4

e adaptation quater, approuvée le 11 novembre 2022, Mesure B11, p. 112 qui indique qu'y sont également compris les "espaces non construits [...] participant à sa qualité"). Cela est ici d'autant plus vrai que la parcelle 2052 se caractérise par une superficie dix fois supérieure au plafond de 2'500 m

2, au-delà duquel le canton préconise - au sein du milieu bâti - l'affectation d'espaces vides à la zone agricole ou de verdure pour pallier la problématique du surdimensionnement (cf. fiche d'application Traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes publiée par Direction générale vaudoise du territoire et du logement [version juin 2021]; arrêt 1C\_334/2024 du 11 mars 2025 consid. 3.3-3.3.3).

### **E. 5.5**

Enfin, à ces différents éléments, s'ajoute encore la volonté populaire en faveur d'une affectation du secteur en zone de verdure exprimée au travers de l'initiative "Sauver Les Grands-Prés", acceptée à 71% des suffrages exprimés (cf. ci-dessus let. E). On peut, à cet égard, et avant toute chose, s'étonner de la chronologie des événements: le permis de construire litigieux a en effet été délivré peu après que la commune a déclaré l'initiative valable, malgré l'objet de celle-ci, de prime abord contradictoire. Cela étant, saisie préalablement d'un recours, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois a confirmé, à l'issue de l'examen sommaire commandé à ce stade, la validité de cette initiative, singulièrement sa conformité au principe de la stabilité des plans (arrêt cantonal CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 consid. 3) f); sur cette question voir arrêt 1C\_32/2023 du 28 septembre 2023 consid. 3.2

in fine et les arrêts cités; MAXIME FLATTET, *Démocratie directe et aménagement du territoire*, thèse 2021, n. 689, p. 283 et n. 724, p. 298; CORSIN BISAZ, *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»*, 2020, n. 772, p. 414; CORSIN BISAZ, *Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne*, Jusletter du 3 octobre 2016, n. 23-33). Cela ne signifie cependant pas encore, comme l'a indiqué le Tribunal cantonal, que, dans l'hypothèse d'une acceptation de l'initiative, le plan PPA "Les Grands Prés" serait nécessairement abrogé, une pesée complète des intérêts devant alors encore être réalisées par les autorités compétentes (cf. arrêt 1C\_32/2023 du 28 septembre 2023 consid. 3.4). Dans le présent contexte, il s'agit néanmoins d'une modification supplémentaire des circonstances dans le sens d'une inadéquation de la planification à la situation actuelle. Par ailleurs, vu que la parcelle en question n'est pas la propriété de particuliers, mais de la commune elle-même, le principe de la stabilité des plans en faveur des propriétaires des parcelles concernées, qui représente un aspect du principe plus général de la sécurité du droit, ne peut avoir une portée aussi étendue. On relève encore qu'en délivrant l'autorisation de construire, après avoir pourtant validé l'initiative, la municipalité a pris le risque de vider celle-ci de toute substance, en cas d'acceptation, rendant sans portée l'examen de la planification qui serait alors demandé, comme le souligne du reste l'ARE, ce en violation d'un intérêt public important lié à la mise en oeuvre des règles démocratiques à l'échelle communale.

### **E. 5.6**

En définitive, sur le vu de ces nombreux éléments, il apparaît que le contexte s'est sensiblement modifié depuis l'adoption du PPA. En particulier, le nPGA sur lequel se fonde ce plan d'affectation spécial a été annulé par le Tribunal fédéral au motif d'un dimensionnement non conforme de la zone à bâtir. Or, dans le cadre de la révision de la planification que cela suppose, et vu les caractéristiques de la parcelle 2052, le maintien de cette dernière en zone à bâtir n'apparaît pas évident, spécialement au regard de l'intérêt important à un redimensionnement conforme de la zone à bâtir communale, notoirement surdimensionnée (cf. arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.3.1). Le maintien du caractère constructible de cette parcelle non bâtie ne répond par ailleurs plus aux souhaits de la majorité du corps électoral communal, qui appelle de ses vœux une pesée complète des intérêts quant à cette planification, que la délivrance, respectivement la mise en oeuvre de l'autorisation de construire priverait de toute portée. Face à ces intérêts publics importants, l'intérêt à la stabilité des plans, respectivement au maintien d'une planification inadaptée n'apparaît pas prépondérant.

Dans ces conditions très particulières de surdimensionnement notoire de la zone à bâtir, vu la modification sensible des circonstances depuis l'adoption du PPA "Les Grands Prés", le permis de construire ne pouvait être délivré. Cela conduit à l'admission du présent grief, à l'annulation de l'arrêt attaqué et de l'autorisation délivrée. Il est partant superflu d'examiner les autres griefs soulevés par les parties recourantes, y compris s'agissant des griefs de nature formelle en lien avec l'établissement des faits ou encore la violation du droit d'être entendu (cf. arrêt 2C\_761/2020 du 16 décembre 2021 consid. 5). Il appartiendra à la commune, dans le cadre de la révision de sa planification en cours, respectivement que celle-ci doit entreprendre, de décider si et dans quelle mesure elle entend adapter l'affectation du secteur des Grands Prés, en procédant à la pesée des intérêts - actualisée - non seulement imposée par le droit fédéral (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.2; arrêt 1C\_297/2022 du 11 octobre 2023 consid. 2.1.1

in fine ), mais également demandée, dans le cas particulier, par une majorité des électeurs communaux.

### **E. 6**

Les recours sont par conséquent admis. Les arrêts attaqués sont annulés, de même que le permis de construire du 16 septembre 2022. Les frais de justice sont mis à la charge des intimées qui succombent (cf. art. 66 al. 1 et 5 LTF); celles-ci verseront en outre des dépens aux recourants ( art. 68 al. 1 LTF ). Les causes doivent au surplus être renvoyées à la cour cantonale pour nouvelles décisions sur les frais et dépens cantonaux.

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