

BGer 1C 212/2022 vom 30. März 2023

Bundesgericht, 2023-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_212_2022

FR: TF 1C 212/2022 du 30 mars 2023

IT: TF 1C 212/2022 del 30 marzo 2023

Regeste

Permis de construire; zone réservée | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Les deux recours ont trait à la même procédure. Ils sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Il se justifie dès lors de joindre les causes 1C_212/2022 et 1C_271/2022, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer à leur sujet dans un seul arrêt (cf. art. 24 PCF [RS 273] applicable par analogie vu le renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 2

Par décision du 26 janvier 2021, la municipalité a refusé le permis de construire, en application de l'art. 47 LATC (effet anticipé négatif des plans), arguant de l'annulation de son projet de révision de PGA le 16 avril 2020 (cause 1C_632/2018; ATF 146 II 289) et de l'élaboration d'une zone réservée. L'arrêt attaqué annule cette décision pour violation du droit cantonal et renvoie la cause à la municipalité pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire, sans application des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC; la commune est notamment invitée à examiner le respect des prescriptions du PEP "Au Vernex". L'arrêt entrepris s'analyse dès lors comme une décision incidente (cf. ATF 145 III 42 consid. 2.1; arrêt 1C_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 1.2). En vertu de l' art. 93 al. 1 LTF , les décisions incidentes notifiées séparément qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Au stade de la recevabilité, la Commune de Montreux se prévaut de l'autonomie dont elle bénéficie en matière de planification, reconnue sur le plan cantonal (cf. art. 139 al. 1 let . d Cst-VD [RS/VD 101.01]; arrêt 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 7.2), si bien qu'elle est sous cet angle recevable à agir (art. 89 al. 2 let . c LTF). Savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; arrêt 1C_240/2021 du 23 janvier 2023 consid. 1, destiné à publication). La jurisprudence admet qu'un préjudice irréparable au sens de 93 al. 1 let. a LTF peut, pour une commune, résulter des injonctions du Tribunal cantonal auxquelles elle doit se soumettre: en effet, on ne peut pas exiger d'une commune, qui peut invoquer son autonomie au sens de l' art. 50 Cst. , de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (ATF 145 I 239 consid. 3.3; arrêt 1C_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 1.1). Or, cette condition est en l'espèce réalisée, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le fond. La recevabilité du recours d'Helvetia Nostra, qui développe des arguments pour partie analogues à ceux de la

commune, peut ainsi demeurer indécise.

E. 3

La commune recourante se plaint d'un établissement incomplet des faits, d'une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.) et d'une atteinte à son autonomie communale (art. 50 Cst.). La cour cantonale n'aurait pour l'essentiel pas tenu compte des motifs avancés à l'appui du refus du permis de construire et aurait à tort jugé que cette décision découlait d'un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation, violant par là l'art. 47 LATC. Helvetia Nostra reproche pour sa part également à l'instance précédente une violation de l'autonomie communale. Par ailleurs, selon elle, en annulant "la mesure de zone réservée selon les art. 46 al. 1 LATC et 27 LAT prise par la Municipalité", l'arrêt attaqué violerait l' art. 27 LAT .

E. 3.1.1

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1). En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée, s'agissant de l'aménagement local du territoire, par l' art. 139 al. 1 let . d Cst-VD (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 115 Ia 114 consid. 3d; arrêt 1C_144/2022 du 11 janvier 2023 consid. 2.2).

E. 3.1.2

Il est constant que le plan de zones réservées (au sens des art. 27 LAT et 46 LATC) n'avait pas encore été adopté à la date de la décision communale du 26 janvier 2021; ce plan n'a été mis que postérieurement à l'enquête, le 24 avril 2021, si bien que le grief d'Helvetia Nostra de violation des art. 27 LAT et 46 LATC, dispositions qui réglementent la zone réservée, s'avère d'emblée mal fondé. Par ailleurs, bien que cette mise à l'enquête soit intervenue en cours de procédure devant le Tribunal cantonal, il n'est pas discuté que, selon la jurisprudence cantonale, la question de son effet anticipé négatif éventuel s'examine à la lumière de l'art. 47 LATC (et non de l'art. 49 LATC). L'art. 47 al. 1 LATC prévoit que la municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique. La nature potestative de l'art. 47 LATC confère, comme l'indique le Tribunal cantonal, un pouvoir d'appréciation important à l'autorité communale, que l'instance cantonale de recours ne contrôle qu'avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT ; arrêt 1C_279/2019 du 9 avril 2020 consid. 2.1.3). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation adéquate des circonstances pertinentes, l'autorité de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, l'instance de recours ne peut ainsi intervenir, et le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale, que pour autant que cette dernière ait dépassé son pouvoir d'appréciation, notamment parce qu'elle est guidée par des considérations étrangères à la réglementation pertinente ou encore ne tient pas ou incomplètement compte des intérêts et autres éléments pertinents en présence, à l'instar des objectifs poursuivis par le droit supérieur, en particulier en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 58 s.; arrêts 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_314/2018 du 1er avril 2019 consid. 3.2; 1C_540/2016

du 25 août 2017 consid. 2.2 publié in JdT 2017 I 303); sur ces points, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (cf. arrêts 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2 publié in JdT 2017 I 303; 1C_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.6; 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.6). A fortiori, l'autorité de recours doit-elle sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable et partant arbitraire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59; arrêt 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3 et les références; pour une définition de l'arbitraire, voir ATF 144 I 318 consid. 5.4; 141 IV 305 consid. 1.2 p. 308 s.).

E. 3.1.3

La cour cantonale a tout d'abord rappelé que ce n'était pas directement le plan de zones réservées de la commune qui justifiait le refus du permis de construire. A la date de la décision communale, ce plan n'avait pas encore été mis à l'enquête publique. Sur la base de l'art. 47 al. 1 LATC, la commune avait accordé l'effet anticipé négatif à ce plan; elle n'avait cependant pas donné beaucoup d'explications permettant de conclure que le projet litigieux compromettrait la modification envisagée. L'annulation du PGA n'entraînait pas celle du PEP "Au Vernex", postérieur à l'entrée en vigueur de la LAT, le 1er janvier 1980 (RO 1979 1573, p. 1582) et conforme à la loi. Le périmètre de ce plan avait depuis lors presque entièrement été construit. La parcelle n° 3756 était desservie par une route traversant le quartier. Il s'agissait d'un terrain adéquat pour une maison familiale, à l'instar des parcelles voisines. Un classement en zone de verdure de la parcelle ne paraissait pas nécessaire dans la structure actuelle du quartier où chaque maison disposait d'un grand jardin. Une affectation en zone de constructions d'utilité publique apparaissait aussi difficilement concevable vu la forme de la parcelle, sa pente, sa faible surface et sa situation au milieu de parcelles déjà bâties. Des considérations générales sur le surdimensionnement de la zone à bâtir communale ne sauraient suffire; la municipalité ne saurait indistinctement appliquer l'art. 47 LATC dans le sens d'un moratoire général pour tous les permis de construire en dehors du périmètre compact de l'agglomération. On ne voyait en définitive aucun motif d'aménagement du territoire propre à justifier l'application de l'art. 47 LATC. L'intérêt public à l'application de la réglementation en vigueur devait ici l'emporter.

E. 3.1.4

La commune recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir retenu qu'elle n'avait pas justifié en procédure l'application de l'art. 47 LATC; le Tribunal cantonal aurait à cet égard omis de tenir compte de sa réponse au recours du 7 mai 2021, dans laquelle elle avait indiqué que la parcelle litigieuse présentait "les caractéristiques pour être qualifiée d'espace de respiration dans le bâti [et] pourrait dans le futur se voir colloquer en zone de verdure, par exemple". Elle y voit un établissement incomplet des faits (art. 97 LTF) et une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.). La cour cantonale, qui s'est d'ailleurs rendue sur place, a pourtant expressément statué sur la possibilité d'un classement en zone de verdure ou en zone d'utilité publique, jugeant que celui-ci n'était pas nécessaire, au vu de la structure du quartier où chaque maison dispose d'un grand jardin, d'une part, et des caractéristiques de la parcelle, d'autre part. Aussi ces premières critiques apparaissent-elles mal fondées (cf. arrêt 2C_122/2022 du 15 décembre 2022 consid. 4.2 et les arrêts cités).

E. 3.1.5

La commune soutient ensuite que le Tribunal cantonal aurait substitué son appréciation à la sienne en violation de son autonomie communale, affirmant en particulier que la cour cantonale ne disposerait pas de tous les éléments liés à la procédure de révision du PGA. En tant qu'instance judiciaire - et non d'autorité planificatrice - il tombe sous le sens que le Tribunal cantonal ne dispose pas de l'ensemble de ces éléments, raison pour laquelle il appartient à l'autorité communale, qui se prévaut de son autonomie, de motiver soigneusement ses choix (cf. arrêt 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3 et les arrêts cités). Or, en l'espèce, alors que l'arrêt attaqué exclut pour des motifs objectifs une collocation en zone de verdure ou d'utilité publique, la recourante se contente d'asséner qu'un effet anticipé négatif se justifierait pour établir une telle zone sans plus amples précisions ni explications; dans sa réponse au recours cantonal, elle ne mentionne du reste la collocation en zone de verdure qu'à titre d'exemple (cf. consid. 3.1.4 ci-dessus). Elle n'expose pas non plus en quoi la révision de sa planification, dont le plan de zones réservées est la prémisse, serait compromise par le projet litigieux: alléguant de la nécessité de réduire sa zone à bâtir, elle ne prétend pas que cette opération ne pourrait s'effectuer ailleurs sur le territoire communal (cf. arrêt 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.5); plus largement, elle n'explique pas quel objectif d'aménagement du territoire serait singulièrement compromis.

E. 3.1.6

Dans ces conditions, on ne voit pas de motif de s'écarter de l'appréciation du Tribunal cantonal. A défaut d'explications circonstanciées de la commune recourante, celui-ci s'est à juste titre fondé sur les critères développés par la jurisprudence autour de l' art. 21 al. 2 LAT pour déterminer si le projet était ou non susceptible de compromettre le plan de zones réservées s'inscrivant dans la révision de la planification générale, respectivement s'il existait un besoin de planification pour la parcelle litigieuse (cf. arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2; sur ces différents critères, cf. notamment ATF 144 II 41 consid. 5.2). Au nombre des circonstances pertinentes, la cour cantonale s'est fondée sur l'adoption, postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, du PEP "Au Vernex" (à ce sujet et pour le cas particulier de la Commune de Montreux, cf. arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4.2, concernant le village/quartier de Chernex), qui, contrairement à ce que prétend Helvetia Nostra constitue bien un plan d'affectation pouvant, selon les circonstances, déployer des effets indépendants de l'existence d'un plan général d'affectation (ibidem ; voir également consid. 4 ci-dessous). Le PEP est toutefois ancien et dépasse largement l'horizon de planification à quinze ans prévu par l' art. 15 al. 1 LAT , si bien que son adoption après l'entrée en vigueur de la LAT n'est ici pas déterminante. En revanche, force est de constater que le secteur dans lequel s'inscrit le projet litigieux est presque entièrement construit; les parcelles directement voisines de la parcelle no 3756 sont d'ailleurs toutes bâties. Ce bien-fonds est en outre équipé, desservi en particulier par une route de quartier. Il est en outre établi que la parcelle no 3756 est de petite taille, qu'elle présente une pente importante et que le secteur est agrémenté par les jardins des différentes maisons du périmètre. Dans ces circonstances et faute d'une motivation précise de la commune, il n'est pas critiquable d'avoir écarté la nécessité d'y créer un espace vert. Ainsi à défaut de pouvoir identifier la mesure d'aménagement compromise, paralyser le projet litigieux est non seulement injustifié, mais également contraire au principe de la proportionnalité (cf. arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2 et la référence).

E. 3.1.7

En définitive, l'appréciation du Tribunal cantonal se fonde sur une prise en considération des circonstances locales ainsi que sur des motifs objectifs d'aménagement du territoire; il n'a partant pas violé l'autonomie dont bénéficie la commune en matière d'aménagement en annulant sa décision du 26 janvier 2021, jugeant qu'elle avait abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant le permis de construire en application de l'art. 47 LATC.

E. 4

Helvetia Nostra se plaint encore d'une violation des art. 75b Cst. et 22 al. 2 LAT.

L'association recourante estime tout d'abord que l'autorisation délivrée aux intimés violerait l'interdiction de construire de nouvelles résidences secondaires. Cela étant, au-delà de l'intitulé de son grief, la recourante ne revient aucunement sur cette problématique, ni par la jurisprudence qu'elle cite ni dans ses explications, si bien que, sous cet angle, son grief est irrecevable (art. 42 al. 2 LTF); on n'en perçoit du reste pas la pertinence, le Tribunal cantonal ayant, s'agissant du projet litigieux, retenu, sans être valablement contredit, une affectation en habitation principale pour une famille. Toujours à l'appui de ce même grief, la recourante affirme ensuite que dès lors que le territoire communal ne serait pas régi par un plan général d'affectation (PGA), la planification communale générale ayant été déclarée caduque par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_361/2011 du 28 juin 2012), respectivement annulée (arrêt 1C_632/2018 du 16 avril 2020, publié aux ATF 146 II 289), aucune autorisation de construire ne pourrait être octroyée, sauf à violer l' art. 22 al. 2 let. a LAT , qui prévoit que l'autorisation de construire est délivrée pour autant que la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. A l'instar de la précédente, cette critique doit être déclarée irrecevable. En effet, la recourante se contente pour toute explication de reproduire les considérants de l'arrêt 1C_361/2011 précité, ce qui est insuffisant au regard des exigences de motivation de l' art. 42 al. 2 LTF (cf. ATF 142 I 99 consid. 1.7.1; arrêt 1C_556/2022 du 1er décembre 2022 consid. 1). La recourante perd quoi qu'il en soit de vue que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler, s'agissant de la Commune de Montreux, que l'annulation de son nouveau PGA, le 16 avril 2020, n'entraînait pas nécessairement l'invalidation des plans d'affectation spéciaux adoptés, à l'instar du PEP "Au Vernex", postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, et ne condamnait pas inconditionnellement toute construction nouvelle sur son territoire (cf. arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4.2; cf. également consid. 3.1.6 ci-dessus). Il s'ensuit que le grief doit être déclaré irrecevable.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours, dans la mesure où ils sont recevables. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais de justice sont mis à la charge d'Helvetia Nostra, la Commune de Montreux en étant exemptée (cf. art. 66 al. 4 LTF). Les constructeurs intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge, pour moitié, d'Helvetia Nostra et, pour l'autre, à la charge de la Commune de Montreux (art. 68 al. 1 LTF).

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