

# BGer 1C\_311/2025 vom 20. April 2026

Bundesgericht, 2026-04-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_311\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_311_2025)

FR: TF 1C\_311/2025 du 20 avril 2026

IT: TF 1C\_311/2025 del 20 aprile 2026

## Erwägungen

### E. 1

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêts 1C\_277/2024 du 20 mars 2025 consid. 1; 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 2) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF ), le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale, sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à sa modification ou à son annulation, celui-ci confirmant la prolongation d'une zone réservée englobant une parcelle dont ils sont propriétaires. À ce titre, ils jouissent de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

et se situe à la frange du territoire constructible en dehors du périmètre compact d'agglomération, à plusieurs kilomètres du centre de Montreux et des principaux éléments d'équipement, pour retenir que son affectation était susceptible d'être modifiée dans le cadre du remaniement de la zone à bâtir (cf. arrêt cantonal AC.2020.0006 du 1<sup>er</sup> décembre 2020 consid. 2).

#### E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF . Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (cf. ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1).

#### E. 2.2

Dans le cadre de la présente procédure, pour répondre à la question de la conformité de la prolongation de la zone réservée, le seul point matériel qu'il convient d'examiner est celui de la nécessité objective d'un délai supplémentaire pour mener à bien la révision de la planification d'affectation communale (cf. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, n. 16 ad art. 27 LAT ). Les recourants ne prétendent en effet pas que la situation de

leur parcelle ou d'autres facteurs pertinents auraient subi des modifications commandant de revenir sur l'appréciation des autorités compétentes lors de l'adoption de la zone réservée, initialement approuvée le 21 novembre 2019; à cet égard, on ne discerne en particulier pas que le projet de transformation de la gare des Avants constituerait une telle modification et les recourants ne l'expliquent pas. La cour cantonale pouvait ainsi renvoyer à son arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2020, qui a acquis force de chose jugée, spécialement en ce qui concerne le principe de la zone réservée (cf. arrêt 1P.365/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.2), et se limiter à reprendre les éléments essentiels caractérisant la parcelle, à savoir que celle-ci comprend un terrain non bâti de plus de 4'000 m

### **E. 2.3**

Le grief est rejeté

### **E. 3**

Les recourants estiment que le Tribunal cantonal aurait violé le droit fédéral en jugeant que le délai de validité de 5 ans de la zone réservée avait commencé à courir le 21 novembre 2019, au moment de son approbation par l'autorité cantonale compétente - et non au jour de sa mise à l'enquête, le 24 octobre 2018 -, et d'avoir en conséquence considéré que la décision du DITS du 18 novembre 2024 ordonnant sa prolongation était intervenue en temps utile.

#### **E. 3.1**

Selon l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). L'établissement d'une zone réservée permet en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté (arrêts 1C\_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.1.1; 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1). Sur le plan cantonal, selon l'art. 46 LATC, les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). Les zones réservées doivent être mises à l'enquête publique comme les plans d'affectation (art. 33 al. 1 LAT).

Dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation, la municipalité refuse tout permis allant à l'encontre de ce plan (cf. art. 49 al. 1 LATC). L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis (art. 49 al. 2 LATC).

#### **E. 3.2**

L'instance précédente a rappelé que, selon la jurisprudence cantonale, le

dies a quo du délai de validité de cinq ans de la zone réservée était la date de son approbation par le département cantonal compétent (cf. art. 26 al. 3 LAT; voir consid. 3.3.1 ci-dessous), nonobstant un éventuel recours (arrêt cantonal AC.2023.0345 du 19 mars 2024

consid. 2b), soit en l'espèce le 21 novembre 2019. La prolongation de la zone réservée cantonale, approuvée par le département cantonal le 18 novembre 2024, était ainsi intervenue en temps utile, dans le délai de cinq ans de l'art. 46 al. 1 LATC.

Les recourants contestent cette interprétation du droit cantonal qu'ils jugent contraire au droit fédéral. Ils soulignent que la zone réservée déploie ses effets depuis sa mise à l'enquête, le 24 octobre 2018, en application de l'art. 49 al. 1 LATC; le délai de cinq ans prévu par les art. 46 al. 1 LATC et 27 LAT aurait partant commencé à courir à cette date et non lors de l'approbation ultérieure par le département. Aussi la demande de prolongation approuvée le 18 novembre 2024 serait-elle tardive.

### **E. 3.3**

Dans l'arrêt 1C\_142/2022 du 7 juin 2023, cité par la DGTL en réponse au recours, le Tribunal fédéral a certes jugé qu'il n'était pas arbitraire d'avoir fixé le

dies a quo du délai de cinq ans de l'art. 46 LATC au jour de l'approbation préalable de la zone réservée par le département cantonal en application de l'ancien art. 61a LATC (aLATC), en vigueur jusqu'au 31 août 2018. La problématique dans cette affaire relevait cependant uniquement de l'application du droit cantonal. Il était question de savoir s'il était critiquable de privilégier la date de l'approbation préalable à celle, postérieure, de l'approbation définitive qui, selon l'ancien droit vaudois, procédait de la simple formalité (arrêt 1C\_142/2022 précité consid. 2.4.3

in fine ). Il n'était en revanche pas question de savoir s'il était conforme au droit fédéral de retenir cette date comme point de départ du délai de cinq ans, par opposition à celle de la mise à l'enquête, malgré l'interdiction immédiate de construire découlant de l'art. 49 al. 1 LATC, ce qu'il convient à présent d'examiner.

#### **E. 3.3.1**

L'art. 27 LAT est muet au sujet de la procédure, qui relève partant de la compétence des cantons (cf. art. 25 al. 1 LAT ). Pour les zones réservées, ces derniers doivent en principe se conformer aux prescriptions du droit fédéral applicables aux plans d'affectation (cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 31 ad art. 27 LAT ). En droit vaudois, la procédure d'établissement et d'approbation des plans d'affectation est régie par les art. 34 ss LATC. L'art. 42 LATC prévoit l'adoption des plans d'affectation par le conseil communal. Selon l'art. 43 LATC, ceux-ci sont ensuite approuvés par le département cantonal compétent qui notifie les décisions cantonale et communale aux opposants éventuels (al. 1 et 2). Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen (al. 2). Le service constate ensuite l'entrée en vigueur du plan (al. 3), constatation qui, selon l'interprétation qu'en livre la jurisprudence cantonale, n'a pas de portée constitutive (cf. arrêt 1C\_142/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.2.3). Cette procédure répond à celle définie au niveau fédéral par l'art. 26 al. 1 et 2 LAT . Quant à l'art. 26 al. 3 LAT , il prévoit que l'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire (al. 3), prescription à laquelle fait écho l'interprétation du droit cantonal ici discutée.

#### **E. 3.3.2**

Cela étant, la finalité particulière de la zone réservée peut justifier une dérogation aux prescriptions générales (cf. WALDMANN/ HÄNNI, op. cit., n. 31 ad art. 27 LAT ). S'agissant plus particulièrement de son entrée en vigueur, la doctrine et la jurisprudence relèvent que celle-ci intervient en général - s'écartant en cela de l'art. 26 al. 3 LAT - le jour

de sa mise à l'enquête compte tenu des objectifs conservatoires d'une telle zone qui ne pourraient sinon être atteints (cf. arrêts 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 4.3; 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.5; ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 48 ad art. 27 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 28 ad art. 27 LAT ). À l'examen des législations cantonales, il apparaît que nombre d'entre elles prévoient expressément une force obligatoire de la zone réservée, respectivement le

dies a quo du délai de cinq ans, au jour de sa mise à l'enquête. Il en va notamment ainsi des cantons d'Argovie (§29 al. 2 BauG [SAR 713.100]), Berne (art. 62a al. 1 LC [RSB 721.0]), Fribourg (art. 90 al. 2 LATeC [RSF 710.1]), Neuchâtel (pour la zone réservée cantonale, art. 28 al. 4 LCAT [RSN; 701.1]) ainsi que des Grisons (art. 21 al. 4 KRG [BR 801.100]) (à ce propos, cf. également RUCH, op. cit., n. 48 ad art. 27 LAT ). Le législateur genevois a quant à lui fixé le

dies a quo du délai de cinq ans au jour de l'adoption de la zone réservée, prévoyant cependant la réduction de cette durée de celle d'une éventuelle mesure conservatoire préalable (cf. art. 13C al. 2 de la loi cantonale d'application de la LAT du 4 juin 1987 [LaLAT; rsGE L 1 30] en lien avec l'art. 13B LaLAT). Dans ces différents cantons, la problématique soulevée par les recourants ne se posent ainsi

a priori pas.

### **E. 3.3.3**

Si d'autres législations cantonales prévoient également une interdiction de construire avant l'adoption ou l'approbation du plan de zone réservée, respectivement dès la mise à l'enquête, cette interdiction se fonde sur d'autres instruments propres au droit cantonal (cf. WALDMANN/ HÄNNI, op. cit., n. 35 ad art. 27 LAT ). Il en va notamment ainsi du canton de Vaud par le biais de l'art. 49 al. 1 LATC, qui instaure un "effet anticipé du plan" interdisant toute construction contraire à la planification projetée dès sa mise à l'enquête. On peut ainsi se demander si, dans une telle constellation, le temps écoulé sous l'égide d'une mesure conservatoire basée sur le droit cantonal doit être décompté du délai de cinq ans trouvant, pour sa part, son assise dans le droit fédéral ( art. 27 LAT ).

Il est vrai que l' art. 27 LAT ne contient pas de disposition exhaustive, en ce sens qu'il n'interdit pas aux cantons de prévoir d'autres moyens - à l'instar de la mesure de l'art. 49 LATC - pour garantir une planification future. Cependant, les cantons ne sauraient, par ce biais, contourner les exigences du droit fédéral (cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 35 ad art. 27 LAT ), notamment la durée maximale contraignante de cinq ans, durée maximale fixée de manière générale et abstraite par le législateur fédéral pendant laquelle les restrictions provisoires à la propriété peuvent encore être considérées comme proportionnées (cf. RUCH, op. cit., n. 69 ad art. 27 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 22 ss ad art. 27 LAT ; voir également ATF 109 Ia 264 consid. 5a). En droit vaudois, l'art. 49 al. 1 LATC - contrairement à l'art. 47 al. 1 LATC - prive, dès la mise à l'enquête du plan, les autorités qui délivrent les autorisations de construire de toute marge d'appréciation, leur imposant le refus de toute demande de permis allant à l'encontre du plan. Cette mesure, n'est en outre, sur le principe, pas individualisée dès lors qu'elle concerne indistinctement l'ensemble des propriétaires du périmètre de la zone réservée; elle bénéficie en outre des effets de publicité liés à l'obligation d'enquête publique de la zone réservée. L'interdiction provisoire fondée sur l'art. 49 al. 1 LATC revêt ainsi une portée similaire à celle de la zone

réservée.

Il s'ensuit qu'une interprétation conforme au droit fédéral du droit vaudois impose de fixer le dies a quo du délai de cinq ans de l' art. 27 LAT au jour de la mise à l'enquête et non à la date ultérieure de l'approbation, au risque sinon d'aboutir à un dépassement de la durée initiale contraignante de cinq ans prévue par le droit fédéral (cf. RUCH, op. cit., n. 69 ad art. 27 LAT ); cela reviendrait à admettre

de facto une prolongation de cette durée maximale (cf. art. 27 al. 2 LAT ), sans pour autant procéder à son examen, ni sous l'angle de l'intérêt public ni sous celui de la proportionnalité (cf. RUCH, op. cit., n. 71 ad art. 27 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 23 ad art. 27 LAT ), voire conduirait à consacrer de fait une durée initiale dépassant les cinq ans, ce que proscriit le droit fédéral (cf. RUCH, op. cit., n. 71 ad art. 27 LAT ).

#### **E. 3.4**

Or, dans le cas particulier, la décision de prolongation de la zone réservée a été prise par le département cantonal compétent le 18 novembre 2024, après l'écoulement d'une période de plus de six ans depuis la mise à l'enquête du 24 octobre 2018, respectivement depuis que la parcelle des recourants est frappée par une interdiction de construire (cf. art. 49 al. 1 LATC). La prolongation apparaît ainsi tardive. Le grief est par conséquent admis. Cela étant, si comme l'avancent les autorités cantonales, la planification générale de la commune de Montreux a atteint un degré de maturité suffisant, celles-ci pourront - le cas échéant et si elles l'estiment opportun - faire application de l'art. 47 LATC, pour refuser une autorisation de construire susceptible de compromettre la révision de la planification générale (cf. arrêts 1C\_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.1.3; 1C\_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2).

#### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés; l'arrêt attaqué et la décision du département du 18 novembre 2024 accordant la prolongation de la zone réservée jusqu'au 21 novembre 2027 sont annulés; la cause est au surplus renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision sur les frais et dépens cantonaux. L'État de Vaud versera des dépens aux recourants qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel ( art. 68 al. 1, 2 et 4 LTF ). Il n'est pas perçu de frais judiciaires ( art. 66 al. 4 LTF ).

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