

# BGer 1C\_596/2022 vom 12. September 2023

Bundesgericht, 2023-09-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_596\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_596_2022)

FR: TF 1C\_596/2022 du 12 septembre 2023

IT: TF 1C\_596/2022 del 12 settembre 2023

## Erwägungen

### E. 1

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) rendue en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ), et contre un arrêt incident l'ayant précédé dans la procédure, le recours en matière de droit public est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par les arrêts attaqués qui, en définitive, refusent l'autorisation pour le projet de construction sur la parcelle dont elle est propriétaire. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à leur annulation ou à leur modification, et a dès lors qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

### E. 2

Aux termes de l' art. 99 al. 1 LTF , aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Cette dernière exception vise les faits qui sont rendus pertinents pour la première fois par la décision attaquée; peuvent notamment être introduits des faits nouveaux concernant le déroulement de la procédure devant l'instance précédente, afin d'en contester la régularité (par exemple une violation du droit d'être entendu lors de mesures probatoires) ou encore des faits postérieurs à l'arrêt attaqué permettant d'établir la recevabilité du recours ( ATF 139 III 120 consid. 3.1.2; 136 III 123 consid. 4.4.3; arrêt 4A\_434/2021 du 18 janvier 2022 consid. 2.2 et les références citées).

En annexe à ses observations du 2 février 2023, la recourante produit des documents qui lui ont été remis par la Cheffe de l'urbanisme de la commune, dont elle affirme n'avoir pas eu connaissance. Elle n'expose cependant pas en quoi ces pièces seraient recevables, singulièrement, en quoi celles-ci répondraient à l'exception prévue par l'art. 99 al. 1

in fine LTF. Ses explications se focalisent sur l'absence prétendue d'intérêt public à s'écarter du principe commandant d'appliquer le droit en vigueur au moment où l'autorité municipale a statué, en l'occurrence le 6 novembre 2019; cela relève de la problématique de fond et s'avère sans pertinence quant à la recevabilité de ces pièces nouvelles, qui doivent être déclarées irrecevables, tout comme l'argumentation qu'en déduit la recourante; il en va de même des deux correspondances postérieures aux arrêts attaqués produites en réplique. Au surplus, la recourante critique l'autorité communale pour ne pas avoir produit ces documents - prétendument déjà en sa possession - en cours d'instance; elle ne formule toutefois aucun grief précis en lien avec ce reproche, à l'instar d'une violation du devoir de collaborer

(cf. CLÉMENTCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, thèse 2008, p. 205) ou encore de son droit d'être entendue, si bien qu'il n'y a

pas lieu de s'y attarder (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF).

### **E. 3**

Dans une première partie de son mémoire, intitulée "Rappel des faits", la recourante expose son propre état de fait. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarte des faits établis dans l'arrêt attaqué ou les complète, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est également irrecevable (cf. ATF 140 III 115 consid. 2; arrêts 1C\_593/2019 du 19 août 2020 consid. 2; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 2).

### **E. 4**

Dans son arrêt de renvoi du 10 février 2021 (cause cantonale AC.2019.0390), la cour cantonale a rappelé que le 6 novembre 2019, la municipalité avait délivré à la recourante le permis de construire requis en application du PGA 2007. Ce plan avait été mis en vigueur par le département cantonal compétent à la faveur de l'absence d'effet suspensif des recours au Tribunal fédéral. Néanmoins, tant que le contrôle juridictionnel ordinaire direct n'était pas achevé, la validité de ce plan n'était pas garantie, même s'il était en vigueur. Les arrêts fédéraux du 16 avril 2020 avaient d'ailleurs conduit à cette annulation. On devait déduire de ces arrêts que le nouveau PGA n'était globalement pas conforme à la LAT; il existait un intérêt public important à appliquer le PGA 1972, puisque les normes du PGA 2007, mises en vigueur provisoirement, étaient contraires au droit fédéral. Il convenait ainsi d'appliquer le droit en vigueur au moment où l'autorité de recours était appelée à statuer et non celui en force lors du prononcé de la décision attaquée. Le projet litigieux n'apparaissait enfin pas conforme au PGA 1972. Il convenait dès lors de renvoyer la cause à la municipalité pour examiner "le projet litigieux également à l'aune du [PGA] 1972, le cas échéant sous l'angle de l'art. 135 LATC".

#### **E. 4.1**

La recourante soutient que les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 ne commanderaient de réexaminer que certains points bien spécifiques, à savoir les zones réservées figurant dans le PGA 2007, certains secteurs à la légalisation préalable d'une planification de détail au sens de l'art. 26 RPGA 2007 et enfin la coordination entre la partie urbanisée et le reste du territoire communal. Elle en déduit que seule l'affectation des parcelles comprises dans ces secteurs devrait être revue par l'autorité communale et non l'intégralité du plan. Or, sa parcelle ne serait comprise dans aucune de ces zones, si bien que son affectation à la zone à bâtir par le PGA 2007 ne serait pas remise en question.

Cette interprétation des arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 se heurte aux développements renfermés dans leurs considérants. Il est exact que les aspects du PGA 2007 pointés par la recourante ont été jugés non conformes (cf. arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020, publié aux ATF 146 II 289, consid. 5.3), respectivement insuffisamment précis pour pouvoir être analysés (

ibid. consid. 6.3 et 7.4) et ont conduit à l'annulation du PGA 2007. Il est vrai également qu'en dépit de cette annulation, certaines mesures prévues par le PGA pourront être reprises sans changement. On ne saurait cependant en déduire, comme le fait la recourante, que seuls les secteurs ayant fait l'objet d'une sanction par le Tribunal fédéral - à l'exclusion en particulier de sa parcelle - devraient faire l'objet d'un nouvel examen. C'est perdre de vue que la planification du territoire doit procéder d'une appréciation globale (cf. ATF 118 Ia

165 consid. 3; arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9, non publié in ATF 146 II 289 ; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 11 ad art. 14 LAT ) : la mise en conformité de certains secteurs, dont l'affectation a été jugée contraire au droit fédéral, est susceptible d'engendrer d'autres changements du PGA 2007 que les seules modifications exigées par les arrêts du 16 avril 2020, ce pour assurer la conformité et la cohérence de l'ensemble. C'est ainsi à tort que la recourante déduit des arrêts du 16 avril 2020 que l'affectation en zone à bâtir de sa parcelle ne serait pas remise en cause et devrait, pour ce motif, être maintenue.

#### **E. 4.2**

Avec la recourante, on peut se demander si l'on peut déduire des arrêts du 16 avril 2020 l'existence d'un intérêt public à l'application de l'ancienne réglementation de 1972, déjà jugée obsolète par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C\_361/2011 du 28 juin 2012 (cf. également arrêt 1C\_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.6). Au sujet de cette ancienne réglementation, le Tribunal fédéral a toutefois aussi précisé que, suite à l'annulation du PGA 2007, il convenait de s'y référer encore pour certains aspects particuliers, compte tenu de la situation très particulière de la Commune de Montreux (cf. arrêts 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.3.1; 1C\_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.6). Répondre à cette question en tant que telle n'apparaît cependant pas primordial dans le cas particulier: il est en revanche nécessaire de déterminer si c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a appliqué le droit en vigueur au moment où il a statué, le 13 octobre 2022, singulièrement si c'est à juste titre qu'il a alors écarté l'application du PGA 2007, compte tenu de son annulation, intervenue dans l'intervalle.

##### **E. 4.2.1**

A ce propos, il n'est pas discuté que le département pouvait, sur la base de l'arrêt cantonal du 13 octobre 2022 et en application du droit cantonal (cf. art. 61a aLATC), mettre le PGA 2007 et son règlement en vigueur nonobstant les recours déposés contre celui-ci auprès du Tribunal fédéral. La validité du plan n'était toutefois pas garantie; l'arrêt cantonal confirmant l'adoption et l'approbation du plan ne revêtait alors pas la force de chose jugée (cf. ATF 138 II 169 consid. 3.3; arrêt 8C\_655/2017 du 3 juillet 2018 consid. 1.3 non publié in ATF 144 V 224 ) et pouvait être remis en cause par l'instance suprême de recours. La recourante ne peut dès lors déduire de cette entrée en vigueur (anticipée) du PGA 2007 un droit inconditionnel à ce que son projet de construction y soit soumis. Il n'est d'ailleurs pas réellement question, contrairement à ce qu'elle soutient, de l'interdiction de la rétroactivité, singulièrement de l'effet

ex nunc auquel devrait se limiter l'annulation du plan, le permis litigieux n'étant jamais entré en force; mais de la prise en compte immédiate, dans le cadre de la procédure cantonale de recours, d'une nouvelle situation juridique pour des motifs d'intérêt public. L'interdiction de la rétroactivité ne s'opposerait du reste pas à la solution du Tribunal cantonal, faute en particulier de droits acquis (cf. ATF 140 V 154 consid. 6.3.2; arrêts 1C\_429/2016 du 16 août 2017 consid. 5.5.1; 1C\_524/2014 du 24 février 2016 consid. 4.1).

##### **E. 4.2.2**

De jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant ( ATF 139 II 243 consid. 11.1; 135 II 384 consid. 2.3; 125 II 591 consid. 5e/aa). Cette pratique

s'est formée sur une analogie avec les dispositions du Titre final du CC [RS 210], dont l'art. 1 prévoit en principe la non-rétroactivité des lois et l'art. 2 prévoit que les règles établies dans l'intérêt de l'ordre public et des mœurs sont applicables dès leur entrée en vigueur à tous les faits pour lesquels la loi n'a pas prévu d'exception. Le Tribunal fédéral a ainsi notamment admis que les dispositions de la nouvelle loi sur la protection des eaux, relevant d'une tâche nationale urgente, devaient prévenir aussi rapidement que possible une aggravation des pollutions, ce qui justifiait leur application aux recours pendants lors de son entrée en vigueur ( ATF 99 Ib 150 consid. 1; 99 Ia 113 consid. 9). Le Tribunal fédéral a par la suite admis l'application immédiate de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) à une cause pendante devant un tribunal cantonal lors de son entrée en vigueur. L'applicabilité immédiate de nouvelles prescriptions du droit de l'environnement ou de la protection des eaux a ainsi été régulièrement rappelée par la jurisprudence, qui a admis le procédé même lorsque les procédures de première instance ou de recours avaient subi des retards considérables qui n'étaient pas imputables au requérant ( ATF 144 II 393 consid. 2.4; cf. également ATF 119 Ib 174 consid. 3 p. 177).

### **E. 4.2.3**

Dans ses arrêts du 16 avril 2020, le Tribunal fédéral rappelle que l'adaptation, respectivement l'adoption de plans généraux d'affectation conformes à la loi fédérale relève d'un intérêt public important, en particulier lorsqu'il est question du dimensionnement de la zone à bâtir (cf. arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.3.2 publié in ATF 146 II 289 ; voir également ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l' ATF 120 Ia 227 consid. 2c; arrêt 1C\_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.1.2; voir également AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 57 ad art. 15 LAT ). Il existe ainsi un intérêt public important à ne pas appliquer cette planification, dont les motifs d'invalidation résident précisément dans la détermination erronée de la surface à bâtir, respectivement sa réduction artificielle par l'adoption, directement dans le plan d'affectation, de zones réservées (cf. arrêt 1C\_632/2018 précité consid. 5.2-5.2.2). Son application, au cas d'espèce, est également susceptible de compromettre l'élaboration d'une planification générale communale conforme; des zones réservées, englobant notamment la parcelle litigieuse, ont d'ailleurs été adoptées en 2022 pour palier cette problématique. Enfin, en tant qu'il impose aux autorités de veiller au respect des plans par les particuliers, spécialement lors de la délivrance d'un permis de construire - comme l'a en l'espèce fait la Municipalité de Montreux -, l'effet obligatoire des plans (art. 21 al. 1 et 26 al. 3 LAT) n'exclut pas en soi la solution du Tribunal cantonal, en particulier l'examen du projet à la lumière du nouveau droit pour des motifs d'intérêt public. Par conséquent, l'intérêt public prépondérant à la diminution de la zone à bâtir surdimensionnée commande d'écarter immédiatement l'application du PGA 2007 invalidé par le Tribunal fédéral.

### **E. 4.3**

Se prévalant encore d'une violation du principe de la bonne foi, la recourante prétend qu'elle aurait été fondée à croire en la validité du permis de construire délivré puisque, selon ses dires, son projet respecterait scrupuleusement les dispositions du RPGA 2007. Outre que la cour cantonale n'a pas - pour les motifs susévoqués - statué sur cette prétendue conformité, la recourante ne saurait déduire de la délivrance du permis de construire par la commune une quelconque assurance liant l'instance cantonale de recours - qui dispose d'une pleine cognition en fait et en droit - quant à la conformité de cette autorisation. Cela est en

l'occurrence d'autant plus vrai que son projet se fonde sur une planification objet de recours devant le Tribunal fédéral, ce que la recourante ne pouvait ignorer, compte tenu de la publication officielle ayant présidé à cette entrée en vigueur ("partielle") (cf. ATF 139 II 263 consid. 8).

#### **E. 4.3.1**

C'est enfin en vain que la recourante se prévaut d'une inégalité de traitement. Il est vrai que d'autres permis ont été délivrés en application du PGA 2007 après son entrée en vigueur. Sans opposition, le cas échéant, sans recours auprès du Tribunal cantonal, ces permis sont entrés en vigueur et des maisons ont, selon la recourante, pu être construites. Or, la situation de ces administrés n'est point comparable à celle de la recourante ne serait-ce qu'en raison des oppositions et du recours formés à l'encontre de son projet, qui constituent autant d'éléments factuels distinctifs essentiels. La situation d'espèce n'est pas non plus comparable à celles ayant prévalu dans les arrêts cantonaux cités par la recourante, ceux-ci étant tous intervenus antérieurement aux arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020. Rien n'impose ainsi de traiter d'une manière identique la situation de la recourante (cf. ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; arrêt 1C\_497/2022 du 14 juin 2023 consid. 3.1). Enfin, que les permis entrés en force dont se prévaut la recourante n'aient pas été révoqués n'est pas non plus pertinent et assoit encore la différence entre ces précédents et la situation de la recourante, dont le permis n'est jamais entré en force. Ce n'est au demeurant pas au Tribunal fédéral de déterminer, dans la présente procédure, si ces permis devraient, respectivement pourraient être révoqués.

#### **E. 4.4**

En définitive, c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a écarté l'application du PGA 2007 en cours d'instance. Le grief est rejeté.

#### **E. 5**

Dans un unique grief relatif à l'arrêt du 13 octobre 2022, que la recourante qualifie de moyen subsidiaire, celle-ci soutient qu'une application par analogie du PGA 2007 se serait imposée dans le cadre de l'art. 135 LATC, dont la teneur est la suivante:

Territoire sans plan d'affectation

1 Les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, de par la loi, le périmètre de localité et le territoire agricole.

2 Est périmètre de localité l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de cinquante mètres les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau). A l'intérieur de ce périmètre, les constructions sont autorisées selon les règles suivantes :

a. partout où les bâtiments existants sont construits dans l'ordre contigu, celui-ci est maintenu;

b. là où l'ordre contigu n'existe pas, l'ordre non contigu est obligatoire; la distance à la limite de la propriété privée voisine ne peut être inférieure à cinq mètres;

c. quel que soit l'ordre des constructions, celles-ci ne peuvent comprendre plus de trois niveaux habitables, ni excéder la hauteur de onze mètres à la corniche.

3 Le territoire hors du périmètre d'une localité est dit territoire agricole. Seules les constructions suivantes y sont autorisées, sans limitation de hauteur ou de longueur, la distance à la limite de propriété voisine ne pouvant toutefois être inférieure à trois mètres :

- a. les constructions en rapport avec la culture, l'exploitation du sol et l'élevage;
- b. les constructions d'habitation de l'exploitant, de sa famille et de son personnel;
- c. les constructions et les installations d'intérêt public ou indispensables à un service public.

4 Tout permis de construire est subordonné à l'autorisation préalable du département. Dans le périmètre de localité, cette autorisation n'est délivrée que si le projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Dans le territoire agricole, l'article 134, lettre b, est applicable.

### **E. 5.1**

Le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci ( art. 42 al. 1 LTF ). Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit ( art. 42 al. 2 LTF ). Pour satisfaire à cette exigence, la partie recourante doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit; il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision litigieuse (arrêt 1C\_273/2012 du 7 novembre 2012 consid. 2.3 non publié in ATF 139 I 2 ; cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022

n. 38 ad art. 42 LTF ). Il faut encore qu'à la lecture du recours on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été transgressées par l'autorité cantonale ( ATF 140 III 86 consid. 2 et les références). Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal - que le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire ( art. 9 Cst. ; cf. ATF 137 V 143 consid. 1.2) - sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues ( art. 106 al. 2 LTF ). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi celles-ci auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8; 133 IV 286 consid. 1.4).

### **E. 5.2**

L'instance précédente a tout d'abord rappelé la teneur de son arrêt de renvoi du 10 février 2021. Dans ce premier arrêt, on l'a dit, le Tribunal cantonal a considéré que le projet litigieux devait, pour des motifs d'intérêt public, être examiné, non à la lumière du droit en vigueur au moment où l'autorité communale avait délivré l'autorisation de construire, mais à l'aune du droit en vigueur lorsqu'il était lui-même, sur recours, amené à statuer sur la conformité de ce permis; le tribunal a par conséquent exclu l'application du PGA 2007, annulé dans l'intervalle, à la suite des arrêts fédéraux du 16 avril 2020. L'instance précédente s'est ensuite estimée liée par son arrêt de renvoi, si bien que la recourante ne pouvait invoquer, même par analogie dans le cadre de l'application de l'art. 135 LATC, le PGA 2007. La cour cantonale a enfin examiné le projet à la lumière de l'art. 135 LATC, en particulier des règles supplétives de l'art. 135 al. 2 LATC, et de la zone réservée adoptée dans l'intervalle. Sur cette base, l'instance précédente a considéré que, quel qu'ait été le droit applicable, le projet devait être refusé.

### **E. 5.3**

Devant le Tribunal fédéral, la recourante prétend que le Tribunal cantonal n'aurait pas analysé le moyen tiré de l'application par analogie du PGA 2007 dans le cadre de l'art. 135 LATC. Outre que la recourante ne se prévaut pas formellement d'un déni de justice

(cf. art. 29 Cst. ), il apparaît, comme cela vient d'être décrit, que la cour cantonale a expliqué les motifs pour lesquels elle considérait que le PGA 2007 ne pouvait être appliqué, même par analogie. Or la recourante ne critique en tant que telle pas cette appréciation; elle ne démontre en particulier pas que le Tribunal cantonal se serait à tort estimé lié par son premier arrêt de renvoi; l'autorité de l'arrêt de renvoi découle d'ailleurs du droit fédéral non écrit (cf. ATF 148 I 227 consid. 3.1), règle qu'observent les autorités judiciaires vaudoises (cf. art. 90 al. 2 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RS/VD 173.36]; BOVAY/BLANCHARD/GRISEL RAPIN, Procédure administrative vaudoise annotée, 2e éd. 2021, n. 3.3 ad art. 90 LPA -VD et l'arrêt cité). La recourante se contente en effet de livrer sa propre interprétation de l'art. 135 LATC - aux termes d'explications d'ailleurs largement analogues à celles servies dans le recours cantonal -, qui commanderait selon elle l'application du PGA 2007, ne s'en prenant ainsi pas directement aux considérants de l'arrêt attaqué au mépris des exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF. Au demeurant, la recourante ne soutient pas expressément qu'en examinant le projet sous l'angle des règles supplétives de l'art. 135 al. 2 LATC, sans appliquer par analogie le PGA 2007, la cour cantonale se serait livrée à une interprétation arbitraire de cette disposition et ses brèves explications sur les spécificités de la zone village et l'exigüité des parcelles sont insuffisamment motivées.

### **E. 5.4**

En définitive et sur ce point, le recours ne répond aux exigences de motivation des art. 42 al. 2, respectivement 106 al. 2 LTF. Le grief est irrecevable.

### **E. 6**

Aussi faute de plus ample grief dirigé contre le second arrêt du 13 octobre 2022, respectivement de grief répondant aux exigences de motivation rappelées ci-dessus, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation du Tribunal cantonal qui a jugé que le projet ne pouvait être autorisé en application des prescriptions cantonales des art. 135 al. 2 et 3 LATC ainsi qu'en raison de l'effet anticipé lié à la zone réservée adoptée dans l'intervalle (cf. art. 49 LATC).

### **E. 7**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité aux frais de la recourante ( art. 66 al. 1 LTF ). Les intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ont droit à des dépens ( art. 68 al. 2 et 4 LTF ).

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