

BGer 1C 695/2023 vom 5. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_695_2023

FR: TF 1C 695/2023 du 5 mars 2025

IT: TF 1C 695/2023 del 5 marzo 2025

Regeste

Zone réservée | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) 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 en principe recevable 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. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que propriétaire de parcelles affectées par la planification litigieuse, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui la confirme et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Elle bénéficie donc de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

À titre de mesure d'instruction, la recourante requiert la production du dossier constitué par le Tribunal cantonal; elle demande également le dossier de la DGTL ainsi que le dossier de la Commune de Montreux. Le dossier de l'instance précédente ayant été produit dans le délai imparti à cet effet (cf. art. 102 al. 2 LTF), la requête est dans cette mesure satisfaite. Elle est au surplus écartée, le Tribunal fédéral s'estimant sur cette base et en l'état du dossier suffisamment renseigné pour statuer.

E. 3

La recourante fait valoir une violation de l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) ainsi que de la garantie de la propriété (art. 26 et 36 Cst.). Selon elle, il n'existerait pas d'intérêt public à intégrer ses parcelles dans la zone réservée. La mesure serait en outre disproportionnée. Englober ses biens-fonds dans la zone réservée procéderait par ailleurs d'arbitraire, le rapport 47 OAT ne renfermant - à la suivre - pas de justification suffisante. Dans le même ordre d'idée, la recourante dénonce encore une motivation insuffisante de l'arrêt attaqué, se prévalant à cet égard d'une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.).

E. 3.1

Selon l' art. 27 LAT , 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). En droit vaudois, l'art. 46 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11) prévoit que 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). 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; arrêt 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2). Outre que l'adaptation du plan d'affectation en vigueur s'impose, la loi ne pose pas de condition particulière à l'adoption d'une zone réservée. L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31 ad art. 27 LAT). Il s'agit 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. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal (RUCH, op. cit., n. 32 ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêt 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1).

E. 3.2

La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

E. 3.3

La recourante reconnaît qu'il existe un intérêt public à réviser le plan d'affectation communal actuel, celui-ci, approuvé en 1972, étant obsolète (cf. arrêt 1C_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1; voir également ATF 146 II 289 consid. 4.3). Elle ne conteste par ailleurs pas que la zone à bâtir communale est surdimensionnée (cf. ATF 146 II 289 consid.

4.3.1; voir également rapport 47 OAT, ch. 4, p. 8) ni que le rétablissement d'une situation conforme répond à un intérêt public évident et important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 et les arrêts cités). Elle soutient en revanche qu'il n'existerait pas d'intérêt public à recourir à la zone réservée pour l'ensemble du territoire, en particulier pour ses parcelles n os 2040 et 12743. Cette mesure serait de surcroît disproportionnée.

E. 3.3.1

Il est vrai, comme l'a du reste mentionné l'instance précédente, que les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 annulant le nouveau plan général d'affectation communal (cf. arrêts du 16 avril 2020 1C_632/2018, publié aux ATF 146 II 289 , et 1C_398/2018) n'entraînent pas nécessairement l'invalidation des plans d'affectation spéciaux adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, le 1 er janvier 1980, ni ne condamnent inconditionnellement toute construction nouvelle (cf. arrêts 1C_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 4; 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4.2). Il n'est ainsi, sur le principe, pas nécessaire d'étendre le régime de la zone réservée à l'ensemble du territoire constructible communal. Cependant, au vu de la complexité du contexte montreusien, se conformant en cela aux instructions du Tribunal fédéral (cf. arrêt 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9; voir également rapport 47 OAT, ch. 5.3.1, p. 9), et dans l'optique de garantir l'égalité de traitement (cf. rapport 47 OAT, ch. 5.3.2, p. 9), l'autorité communale a examiné la question de la zone réservée à l'échelle de l'entier de son territoire. Pour tenir compte des circonstances et des spécificités de celui-ci, elle a néanmoins prévu des régimes différenciés - soit six zones réservées différentes (cf. rapport 47 OAT, ch. 5.2, p. 8 et ch. 6 ss, p. 11 ss) -, délimités selon une série de critères objectifs, au nombre desquels la présence dans la zone de centre définie par le plan directeur cantonal (cf. PDCn, mesure B11), l'existence d'un potentiel constructible ou encore l'antériorité à la LAT de la planification spéciale applicable (cf. rapport 47 OAT, ch. 5.3 ss, p. 9 ss, en particulier ch. 5.3.7, p. 11).

E. 3.3.2

Sur ce dernier point, il faut concéder à la recourante que le PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard" a été approuvé postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT; très peu de temps après cependant, le 27 février 1981. En outre, plus de 40 ans se sont écoulés, l'horizon de planification de 15 ans prévu à l' art. 15 LAT étant ainsi atteint depuis fort longtemps. Pour ces motifs déjà, et quoi qu'en dise la recourante, la conformité de cette planification apparaît douteuse (cf. ATF 145 II 83 consid. 5.4; 120 Ia 227 consid. 2c). Cela d'autant plus que la zone à bâtir communale est, comme il a déjà été retenu, dans son ensemble surdimensionnée. A cela s'ajoute l'affectation actuelle à une zone de très faible densité (indice d'utilisation du sol de 0,1), alors que le secteur est compris en zone de centre destinée, sur le principe, à être densifiée (cf. PDCn, mesure B11). Il n'apparaît ainsi sous cet angle pas contraire aux buts de la zone réservée de bloquer provisoirement l'application d'un régime de construction issu d'une planification ancienne, potentiellement inadaptée à la planification directrice, ce afin de préserver une marge d'appréciation suffisante pour mener à bien la révision de la planification actuellement en cours (cf. notamment rapport d'examen préliminaire du 14 février 2022 disponible sous www.montreux.ch/travaux-et-urbanisme/urbanisme, consulté le 17 décembre 2024).

E. 3.3.3

L'instauration de la zone réservée 3, qui concerne la bande de territoire située entre l'autoroute A9 et la bande littorale de Clarens, Montreux et Territet, et qui englobe les

parcelles de la recourante (cf. rapport 47 OAT, ch. 6.3, p. 14), apparaît par ailleurs proportionnée, en particulier apte et nécessaire pour garantir à l'autorité communale la latitude nécessaire pour une révision de sa planification, en particulier pour la détermination d'une zone constructible conforme à l' art. 15 LAT , qui relève d'un intérêt public important. En effet et tout d'abord, que l'IUS soit actuellement de 0,1, selon le PEP en vigueur, n'exclut pas par principe - contrairement à ce que soutient la recourante - que ses parcelles puissent être retirées de la zone à bâtir lors de la révision du plan général, tout particulièrement au regard de leur proximité avec un large secteur non construit sis au nord et en partie au sud. D'ailleurs, le périmètre de centre n'interdit pas le maintien en son sein de parcelles non construites et d'espaces verts permettant de garantir une urbanisation de qualité, singulièrement en ménageant des aires de verdure et espaces plantés d'arbres (cf. art. 3 al. 3 let . e LAT). Ensuite et à l'inverse, il ressort du rapport 47 OAT que les parcelles de la recourante présentent un certain potentiel constructible (cf. rapport 47 OAT, ch. 6.3.2, p. 14, en particulier nbp 8), lequel ne se détermine au demeurant pas à la lumière du faible IUS actuel, mais d'éventuelles possibilités pour une meilleure utilisation du sol (surfaces sous-utilisées), comme l'a identifié le Tribunal cantonal; ce dernier a considéré, à la lumière du rapport 47 OAT (p. 14), que la municipalité entendait étudier, dans le cadre de sa future planification, une adaptation du PEP afin de mettre en oeuvre le principe énoncé à l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT (densification). Cela constitue par ailleurs une motivation suffisante sous l'angle du droit d'être entendu, qui permettait à la recourante de comprendre, quoi qu'elle en dise, les motifs ayant conduit à l'affectation de ses parcelles en zone réservée (cf. ATF 148 III 30 consid. 3.1) : la commune pourrait par hypothèse vouloir densifier ce secteur, au vu de sa situation dans le périmètre de centre, et réduire sa zone à bâtir dans d'autres secteurs éventuellement plus propices, compte tenu en particulier du caractère relativement hétéroclite de son territoire (s'étendant du littoral du Léman aux Rochers de Naye). Or, sans l'instauration d'une zone réservée, la réalisation de constructions peu denses au bénéfice de la réglementation ancienne actuellement en vigueur conduirait à la suppression de toute possibilité ultérieure de densification dans cette portion du territoire.

E. 3.3.4

Cela étant, il n'y a à ce stade pas lieu de préjuger des choix de la municipalité quant à la manière de réviser son plan pour le rendre conforme au droit de l'aménagement du territoire, mais uniquement de constater que l'instauration d'une zone réservée, en particulier dans le secteur comprenant les parcelles de la recourante, apparaît en l'occurrence apte et nécessaire pour garantir et préserver le large pouvoir d'appréciation que lui confère le droit fédéral pour l'adoption d'une planification locale conforme (cf. art. 2 al. 3 LAT).

E. 3.4

En définitive, sur le vu de ce qui précède, la zone réservée litigieuse repose sur un intérêt public important et apparaît proportionnée; elle est conforme à l' art. 27 LAT et ne porte pas atteinte à la garantie de la propriété; l'arbitraire est partant également exclu. La motivation de l'arrêt attaqué répond enfin aux garanties de l' art. 29 al. 2 Cst. Le grief est rejeté.

E. 4

Cela conduit au rejet du recours, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). La Commune de Montreux, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas le droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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