

VD_OMNI AC.2021.0077 vom 31. März 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0077

FR: VD_OMNI AC.2021.0077 du 31 mars 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0077 del 31 marzo 2022

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Montreux, C. _____, Direction générale du territoire et du logement | La municipalité a fait un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation en invoquant l'effet anticipé d'un plan de zone réservée en voie d'élaboration (non encore soumis à l'enquête publique - art. 47 LATC) pour refuser un permis de construire une maison familiale, alors que la parcelle concernée est située au coeur d'un quartier presque totalement bâti, dans le périmètre d'un plan d'extension partiel conforme à la LAT, et qu'aucun élément ne permet de penser que cette parcelle pourrait être sortie de la zone à bâtir. Admission du recours et renvoi de la cause à la municipalité pour nouvelle décision sur le permis de construire. Rejet des recours en matière de droit public, dans la mesure de leur recevabilité, par le TF (1C_212/2022, 1C_271/2022 du 30.03.2023).

Erwägungen

E. 1

La décision municipale refusant un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les propriétaires du bien-fonds, destinataires de la décision attaquée, ont qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La qualité de partie de C. _____, dans la procédure judiciaire, est douteuse, si l'on considère que la contestation porte sur l'octroi d'un permis de construire pour une maison destinée à l'habitation principale d'une famille, dans une zone à bâtir (cf. à ce propos, infra, consid. 3d). Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (arrêt 1C_472/2019 du 15 décembre 2020), cette organisation d'importance nationale vouée à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage n'aurait en principe pas qualité pour recourir dans une telle configuration, la municipalité n'accomplissant pas une tâche de la Confédération lorsqu'elle octroie un tel permis de construire; en d'autres termes, la fondation ne peut en principe pas invoquer l'habilitation prévue par l'art. 12 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Partant, on peut se demander si, après le refus du permis de construire, cette organisation peut participer comme partie à la procédure de recours, en prenant des conclusions (cf. art. 13 al. 1 let. b et c LPA-VD). Interpellée à ce propos à l'inspection locale, C. _____ a choisi de maintenir ses conclusions, renonçant à se désister et à éviter le risque de payer les frais et dépens en tant que partie. Vu l'issue de la cause, il se justifie toutefois de laisser cette question indécidée.

E. 3

Les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) en faisant valoir qu'une interdiction, par anticipation, de tout projet de construction, prétexte pris d'un processus d'élaboration de zones réservées, ne saurait être admis. Ils dénoncent également une violation de l'art. 36 al. 3 LAT ainsi qu'un abus par la municipalité de son pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 47 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11).

a) La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 LAT. Cette disposition prévoit que 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). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 LATC prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum. La zone réservée est une mesure conservatoire (cf. titre des art. 46 ss LATC). Selon la jurisprudence, l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2; arrêts CDAP AC.2021.0109 du 9 novembre 2021 consid. 2, AC.2019.0384 du 2 décembre 2020 consid. 2a, AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2a et les arrêts cités). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, 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. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées fixée à l'art. 15 al. 2 LAT. La zone réservée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire (cf. TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1; TF 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 5.1 et les références).

b) Dans le cas particulier, ce n'est pas directement le plan des zones réservées de la commune qui justifie le refus du permis de construire. A la date de la décision attaquée, ce plan n'avait pas encore été mis à l'enquête publique, ni a fortiori adopté. La municipalité a mis en œuvre une autre mesure conservatoire des art. 46 ss LATC, à savoir l'effet anticipé négatif d'un plan en voie d'élaboration qui découle de l'art. 47 al. 1 LATC, ainsi libellé: " 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 ". D'après la jurisprudence, le plan en voie d'élaboration peut être un plan de zone réservée car la mesure conservatoire de l'art. 47 LATC n'est pas seulement admissible dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation ordinaire (cf. AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5a; AC.2021.0078 du 26 janvier 2022 consid. 3d et les arrêts cités). Dans la réglementation des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC, le législateur a prévu un régime différent pour l'effet anticipé négatif d'un projet de plan, selon que ce projet est dans les premières phases d'élaboration (art. 47 LATC) ou,

au contraire, qu'il a déjà été mis à l'enquête publique (art. 49 LATC). Dans la seconde hypothèse, la municipalité doit refuser le permis de construire, quand le projet va à l'encontre du plan envisagé (cf. art. 49 al. 1 LATC), tandis que dans la première hypothèse, la municipalité conserve une grande latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation important. En d'autres termes, elle n'est pas tenue de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte à la liberté de planifier des autorités compétentes; à ce stade préalable, l'art. 47 LATC lui confère une simple faculté et il lui est notamment permis de délivrer un permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5a et les arrêts cités). S'il y a un recours contre la décision de la municipalité, la CDAP n'a pas à appliquer l'art. 49 LATC au cas où, dans l'intervalle, le plan envisagé a été mis à l'enquête publique; le contrôle judiciaire porte sur la mesure conservatoire entrant en considération le jour où la municipalité a statué (cf. AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 12). c) En l'occurrence, la municipalité n'a pas donné beaucoup d'explications, dans la décision attaquée, au sujet des éléments concrets dont on aurait pu déduire, en janvier 2021, que le projet litigieux compromettrait une modification de plan envisagée. Dans sa réponse au recours, elle explique que " le plan des zones de 1972, ainsi que tous les plans d'extension partiel, partiel d'affectation ou de quartier initialement abrogés par le PGA 2019 annulé, reprennent formellement force de loi " après les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020, mais qu'il fallait trouver une " solution temporaire à même de protéger le territoire communal de l'application du plan des zones de 1972, qualifié de non-conforme au droit fédéral ". La municipalité semble ensuite retenir que non seulement le plan des zones de 1972 a perdu sa validité, étant antérieur à la LAT et n'ayant pas été révisé dans le délai fixé à l'art. 35 al. 1 let. b LAT (avant 1988; cf. TF 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.3 non publié aux ATF 146 II 289), mais également le PEP "Au Vernex". Or ce plan d'extension partiel – qui est un plan d'affectation au sens des art. 14 ss LAT et qui a donc matériellement la même portée qu'un plan des zones ou qu'un plan de quartier (cf. ATF 146 II 289 consid. 7.2) – a été élaboré par les autorités communales après l'entrée en vigueur de la LAT, le 1^{er} janvier 1980. La municipalité a validé le projet de PEP en avril 1980 et le conseil communal l'a adopté le 22 octobre 1980, avant que le Conseil d'Etat ne l'approuve le 27 février 1981. Il n'y a aucun motif de considérer que les autorités de planification auraient alors mal appliqué la nouvelle loi fédérale, singulièrement l'art. 15 LAT (dans sa teneur d'origine) qui prévoyait que les zones à bâtir devaient comprendre les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. Le pronostic fait en 1981 à propos des besoins pour la construction à Glion était correct puisque le périmètre du PEP a été presque entièrement construit. Ce ne sont pas des problèmes d'équipement qui ont empêché la réalisation d'une construction sur la parcelle n° 3756, puisqu'elle est desservie, comme les parcelles voisines, par une route privée traversant le quartier; il s'agit en outre bien d'un terrain propre à la construction et adéquat pour une maison familiale, à l'instar des parcelles qui l'entourent. Le Tribunal fédéral a déjà considéré, dans son arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021, que l'annulation du nouveau PGA de Montreux n'entraînait pas ipso iure l'invalidation d'un plan de quartier adopté conformément aux réquisits du droit fédéral, après le 1^{er} janvier 1980 (cf. consid. 3.4.2 de cet arrêt, relatif au plan de quartier "Chernex village"). Cette analyse est valable pour le PEP "Au Vernex". d) Dans sa jurisprudence relative à l'art. 47 LATC, la CDAP précise ce qui suit à propos du pouvoir d'appréciation de la municipalité. Lorsque la loi accorde une certaine liberté d'appréciation à une autorité, celle-ci n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer

son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. L'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5a; AC.2021.0078 du 26 janvier 2022 consid. 3e/aa et les arrêts cités). En fonction de ces principes, la CDAP a récemment considéré qu'un refus de permis de construire fondé sur l'art. 47 LATC, à Montreux (effet anticipé négatif du projet de plan des zones réservées, avant sa mise à l'enquête publique), résultait d'un exercice correct par la municipalité de son pouvoir d'appréciation quand, en substance, il avait été rendu plausible qu'une réflexion serait menée, dans le cadre de l'élaboration du futur plan d'affectation communal, au sujet de la densification souhaitée dans le périmètre concerné (éventuelle réduction de la hauteur maximale des bâtiments); la municipalité pouvait retenir qu'il n'était pas certain que la future réglementation permettrait de réaliser l'entier du projet litigieux (AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5c). Il en allait de même dans une affaire où un permis de construire avait été refusé pour un bâtiment sur une parcelle de dimension relativement importante à Caux, en nature de champ et pâturage, formant une unité paysagère avec la zone agricole attenante et classée dans une zone de résidence d'agrément du PGA de 1972 (AC.2021.0078 du 26 janvier 2022 consid. 3f). Dans la présente espèce, la situation est sensiblement différente. Il n'y a aucune indication, ni dans la décision attaquée ni dans la réponse de la municipalité, quant à une évolution possible du régime d'affectation du quartier "Au Vernex", singulièrement de la parcelle n° 3756, qui serait entravée ou compromise en cas de réalisation du projet litigieux. La municipalité n'a pas évoqué une autre utilisation que l'habitation, ni la nécessité de réduire la densité d'utilisation du sol à cet endroit (la densité réglementaire est déjà faible). Elle n'a pas non plus laissé entendre que ce terrain pourrait être déclassé en zone de verdure, la préservation d'un espace naturel ne paraissant pas nécessaire dans la structure actuelle du quartier où chaque maison dispose d'un grand jardin. On peut également exclure un classement de la parcelle en zone de constructions d'utilité publique, qui serait difficilement concevable vu sa forme, sa pente, sa situation (au milieu de parcelles déjà bâties) et sa faible surface. En définitive, on ne voit pas quel intérêt relevant de l'aménagement local du territoire pourrait s'opposer à la construction de la villa projetée. La municipalité invoque en définitive des considérations générales relatives à l'état de surdimensionnement des zones à bâtir de la commune, qu'il conviendrait de ne pas aggraver. Or, après le refus du permis de construire, elle ne prétend pas qu'elle pourrait proposer aux autorités de planification (conseil communal puis département cantonal) de sortir la parcelle n° 3756 de la zone à bâtir dans laquelle elle a été classée en 1981 (cette option n'avait du reste pas été retenue lors de l'élaboration du PGA 2019). Sur la base du dossier, on peut considérer que la réalisation du projet litigieux n'aurait aucune incidence sur les possibilités de réduire la surface des zones à bâtir inutilisées ailleurs sur le territoire communal. Au demeurant, dans une ville de 28'000 habitants, l'accroissement de la population résultant de la construction d'une villa familiale est insignifiant; cela n'est pas censé modifier les données pour les calculs de la surface totale des zones d'habitation en fonction de la croissance démographique recherchée (voir la mesure A11 du Plan directeur cantonal et à ce propos, notamment, arrêt AC.2020.0109 du 1^{er} avril 2021). Avant l'adoption d'une zone réservée par le conseil communal, voire avant la mise à l'enquête publique d'une telle zone, la municipalité ne peut pas appliquer indistinctement l'art. 47 LATC dans le sens d'un moratoire général pour tous les permis de construire des appartements en dehors du périmètre compact de l'agglomération. Dans un quartier régi par

un plan d'affectation établi conformément à la LAT (le PEP "Au Vernex"), l'intérêt public à l'application de la réglementation en vigueur doit l'emporter dans la pesée des intérêts quand une modification concrète du plan, pour l'adapter à l'évolution des circonstances, n'est pas clairement envisagée. Cet intérêt public correspond à l'intérêt à la stabilité des plans, qui est un principe du droit fédéral (art. 21 al. 2 LAT – cf. notamment ATF 128 I 190 consid. 4.2, ATF 120 Ia 227 consid. 2). Il doit donc être pris en considération par la municipalité lorsqu'elle envisage d'appliquer l'art. 47 LATC. En définitive, on ne voit dans le cas particulier aucun motif d'aménagement du territoire propre à justifier l'application de l'art. 47 LATC. Comme cela a été rappelé plus haut (début du consid. 3d), le sens et le but de cette mesure conservatoire, parfois nécessaire pour garantir l'adaptation d'un plan d'affectation en cas de modification sensible des circonstances (art. 21 al. 2 LAT), doivent être pris en considération par la municipalité; même si elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, elle ne peut pas empêcher la construction d'une maison, au cœur d'un quartier presque totalement bâti, quand elle ne peut pas expliquer en quoi ce projet compromettrait une modification de plan envisagée. La municipalité a donc fait un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation, vu la situation particulière de la parcelle n° 3756, ce qui constitue une violation de l'art. 47 LATC. e) Il est vrai que dans son autorisation spéciale, la DGTL a retenu que la parcelle n° 3756 était située "à l'intérieur d'un territoire non planifié", sous-entendant qu'aucun plan d'affectation conforme à la LAT n'avait été adopté à cet endroit depuis le plan des zones de 1972. Il faut toutefois retenir de cette décision que la DGTL ne s'oppose pas à la réalisation du projet de construction litigieux et que, pour le reste, l'autorisation spéciale omet de se prononcer sur la validité du PEP "Au Vernex". L'argumentation de la DGTL ne permet donc pas de considérer que la municipalité était fondée à refuser le permis de construire en application de l'art. 47 LATC.

E. 4

Il résulte des considérants précédents que la municipalité a violé le droit cantonal en refusant le permis de construire. Le recours doit être admis. La décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée à l'autorité communale pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire, sans application des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC. La CDAP n'est pas en mesure de délivrer le permis de construire, conformément aux conclusions principales des recourants, car il incombe à la municipalité d'examiner, éventuellement après une instruction complémentaire, si le projet respecte les prescriptions du PEP "Au Vernex" ainsi que les autres normes de droit public pertinentes, certaines questions ayant déjà été réglées par les organes de l'administration cantonale dans la synthèse CAMAC (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le renvoi de la cause à la municipalité avait du reste été demandé par les recourants à titre subsidiaire.

E. 5

Les frais de la procédure doivent être mis en partie à la charge de l'opposante C. _____ qui succombe (émolument réduit; art. 49 LPA-VD). Cette organisation, d'une part, et la Commune de Montreux, d'autre part, devront verser des dépens aux recourants, représentés par un avocat (art. 55 LPA-VD).