

# VD\_OMNI AC.2022.0158 vom 16. November 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-11-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0158](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0158)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0158 du 16 novembre 2022

IT: VD\_OMNI AC.2022.0158 del 16 novembre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Montreux | La municipalité, appliquant de manière anticipée la réglementation de la zone réservée conformément à l'art. 49 LATC, a considéré à tort que cette réglementation faisait d'emblée obstacle au projet de la recourante, ce projet pouvant être considéré comme une démolition-reconstruction d'une villa en deux étapes. Admission du recours et renvoi de la cause à la municipalité.

## 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 (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La propriétaire du bien-fonds, destinataire de la décision attaquée, a qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD. Il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

La recourante dénonce une violation, par la municipalité, du règlement de la zone réservée. Elle fait valoir que son projet consiste à reconstruire une ancienne villa, dont la démolition avait été autorisée préalablement; il s'agirait donc d'une démolition-reconstruction admise en vertu de l'art. 7 al.

### E. 3

et 4 RZR. a) La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). 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 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) 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, à savoir 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; arrêt TF 1C\_275/2021 du 19 mars 2022 consid. 2;

arrêts CDAP AC.2021.0077 du 31 mars 2022 consid. 3a; AC.2021.0109 du 9 novembre 2021 consid. 2 et les arrêts cités). En l'occurrence, la municipalité a appliqué de manière anticipée la réglementation de la zone réservée, avant que le plan communal ne soit approuvé par le département cantonal (cf. art. 43 LATC); or, conformément à l'art. 26 LAT, c'est l'approbation par l'autorité cantonale qui confère force obligatoire aux plans d'affectation ainsi qu'aux plans de zone réservés adoptés sous la forme d'un plan d'affectation. Il n'est cependant pas contesté par la recourante que le plan des zones réservées de la commune déployait, à la date de la décision attaquée, un effet anticipé négatif, de sorte que la municipalité était tenue de refuser tout permis de construire allant à l'encontre de ce plan (cf. art. 49 LATC). La question à trancher est de savoir si ce refus est compatible avec la réglementation de la zone réservée 2, qui n'institue pas un moratoire général et admet l'octroi d'autorisations de construire dans certaines circonstances. b) La zone réservée permet à la collectivité publique compétente d'éviter que des projets de construction viennent entraver sa liberté de planifier. Dans des quartiers déjà largement bâtis, la zone réservée ne doit pas avoir l'effet d'une interdiction absolue de construire - en principe et sauf circonstances particulières - car des modifications de l'état actuel de l'utilisation du sol doivent pouvoir être autorisées tant que ces modifications ne compromettent pas l'établissement du plan d'affectation envisagé; cela découle de la règle de la nécessité, composante du principe de la proportionnalité (cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich 2016, Art. 27 N. 38; cf. également, à propos de la proportionnalité d'une telle restriction de la propriété, Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht,

#### **E. 7**

e éd. Berne 2022, p. 264). En autorisant des démolitions-reconstructions dans la zone réservée 2 (voir le texte de l'art. 7 al. 3 et 4 RZR), l'autorité communale de planification a précisément tenu compte du principe de la proportionnalité. Sur un terrain déjà bâti, le remplacement d'une construction existante, conforme à l'affectation de la zone à bâtir, par une construction équivalente ou analogue, n'est en principe pas une opération susceptible d'entraver l'établissement du futur plan d'affectation. Pour des motifs de proportionnalité, il faut retenir que si l'implantation de la construction de remplacement diffère légèrement de celle de la construction antérieure, la notion de reconstruction est toujours applicable – comme cela est du reste expressément prévu par le droit fédéral, en cas de démolition-reconstruction d'une installation située hors de la zone à bâtir bénéficiant de la garantie de la situation acquise (cf. art. 42 al. 4, 4 e phrase de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). En l'occurrence, ces conditions sont réalisées: la construction de remplacement a la même fonction que la construction antérieure, le même volume habitable et son emplacement ne diffère que légèrement de celui de l'ancienne villa. c) La municipalité refuse cependant de voir, dans le projet de la recourante, une opération de démolition-reconstruction. Elle considère qu'à la date de sa décision, la parcelle litigieuse était libre de construction depuis près de trois ans et demi; il n'y aurait donc plus de lien direct de remplacement entre l'ancienne villa et la villa projetée. La recourante n'a pas soumis d'emblée à la municipalité, en mars 2018, un projet de démolition-reconstruction de sa villa. Comme il ne s'agit pas d'une démolition accidentelle, un tel projet requiert deux autorisations distinctes: le permis de démolir, dans un premier temps, puis le permis de construire. Le droit fédéral pose, à l'art. 22 al. 1 LAT, le principe selon lequel "aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente". Sur cette base, le droit cantonal a institué une

procédure administrative, qui s'applique non seulement aux projets de construction (ou de transformation) mais également aux projets de démolition de constructions existantes (cf. titre du chapitre V du titre IX de la LATC, art. 103 ss: "Permis de construire et de démolir"; avant la LATC de 1985, il n'était pas prescrit par la loi que des travaux de démolition, sans reconstruction, soient soumis à un permis – cf. Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2 e éd. Lausanne 1988, p. 32). L'art. 103 al. 1 LATC prévoit ainsi qu'en principe "aucun travail de construction ou de démolition [...], modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé". Cela étant, le droit cantonal n'exige pas que le propriétaire foncier qui entend démolir une construction existante pour la remplacer par une construction nouvelle soumette à l'autorité une demande d'autorisation combinée pour la démolition et la reconstruction; ces deux procédures administratives peuvent être menées indépendamment ou successivement. Formellement, le projet (global) de la recourante peut être qualifié de démolition-reconstruction, en deux étapes, étant du reste relevé que le même architecte a été mandaté pour ces deux phases. Il faut néanmoins déterminer si cette démolition-reconstruction est compatible avec la réglementation de la zone réservée, singulièrement avec l'art. 7 al. 3 et 4 RZR. d) L'art. 7 RZR est une norme communale. D'après la jurisprudence, lorsqu'une autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes et que celle-ci est dûment motivée, la juridiction de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, le cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (cf. notamment ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C\_499/2017 du 19 avril 2018 consid. 3.1.2; CDAP AC.2020.0291 du 17 février 2022 consid. 8a, AC.2020.0260 du 7 juillet 2021 consid. 3). Or ces principes, valables pour l'application des véritables règles d'aménagement du territoire – celles qui définissent le mode d'utilisation du sol dans le cadre des art. 14 ss LAT et fixent les prescriptions de police des constructions – ne peuvent pas être repris sans autre lorsqu'il s'agit d'interpréter la portée d'une zone réservée, qui est une mesure conservatoire. En cas de contestation sur un refus de permis de construire justifié seulement par la mesure conservatoire, il incombe à l'autorité cantonale de recours d'exercer son libre pouvoir d'examen, conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT, pour déterminer si les conséquences de la zone réservée sont compatibles avec le principe de la proportionnalité. Dans le cas particulier, comme la réglementation de la zone réservée permet les démolitions-reconstructions, cette dernière notion doit être interprétée librement par le Tribunal cantonal, en fonction des objectifs et des limites de l'art. 27 LAT (cf. arrêt CDAP AC.2019.0172 du 16 janvier 2020 consid. 3a). e) En relation avec les démolitions-reconstructions, l'art. 7 al. 4 RZR fait référence à l'art. 80 LATC. Cet article s'applique aux bâtiments existants non conforme aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement (cf. art. 80 al. 1 LATC). En principe, un bâtiment en ruine ou inutilisable, voire déjà démolé, qui ne correspond pas aux règles actuellement applicables en matière d'affectation de la zone, de dimensions, de distances aux limites, de coefficients, ne peut pas être reconstruit dans son gabarit initial, sauf, à certaines conditions, " en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans " (art. 80 al. 3, 2 e phrase LATC). Quand en revanche la démolition est volontaire, le propriétaire ne bénéficie

pas de la garantie de la situation acquise (cf. Steve Favez, La garantie des situations acquises, thèse Lausanne 2013, p. 232). L'art. 7 al. 4 RZR renvoie à cette réglementation lorsqu'il dispose que "les démolitions-reconstructions volontaires et accidentelles des bâtiments existants sont autorisées dans les limites de l'article 80 LATC". La portée d'une telle norme, comme composante de la mesure conservatoire de l'art. 46 LATC (ou de l'art. 27 LAT), n'est pas évidente – d'autant plus que le texte de l'art. 7 al. 4 RZR n'exclut pas la reconstruction après une démolition volontaire ou non accidentelle. Quand ni le bâtiment démolé (ou à démolir), ni le projet de reconstruction ne sont contraires aux règles de la zone à bâtir, la question de la protection de la situation acquise (Besitzstandsgarantie, garantie constitutionnelle qui commande que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté – cf. ATF 113 Ia 119) ne se pose en principe pas. Cela étant, on pourrait, à l'instar de la recourante, retenir que la référence à l'art. 80 LATC signifie qu'une démolition-reconstruction n'est admissible que pour autant qu'il ne se soit pas écoulé plus de cinq ans entre la démolition (la démolition effective ou, le cas échéant, l'octroi du permis de démolir) et le moment où il est pris acte de l'intention de reconstruire (à propos des échéances déterminantes pour l'application de l'art. 80 al. 3 LATC, cf. Favez, op. cit., p. 233, qui relève qu'il n'y a pas de jurisprudence à ce propos). Quoiqu'il en soit, en l'occurrence, il s'est écoulé moins de cinq ans entre l'octroi du permis de démolir l'ancienne villa (juillet 2018) et la décision de la municipalité sur la demande d'autorisation de reconstruction (avril 2022). De ce point de vue, l'art. 7 al. 4 RZR ne fait pas obstacle à la délivrance du permis de construire. f) En définitive, il apparaît disproportionné de refuser de considérer le projet de la recourante comme une démolition-reconstruction de l'ancienne villa, admissible au regard de l'art. 7 al. 4 RZR. Le projet est situé dans un quartier largement bâti qui, selon le service cantonal spécialisé, fait en principe partie du territoire constructible (voir l'autorisation spéciale de la DGTL dans la synthèse CAMAC du 14 mars 2022). L'argument invoqué dans la réponse au recours, selon lequel remplacer un logement qui existait encore en été 2018 reviendrait à aggraver l'état de surdimensionnement de la zone à bâtir communale, n'est pas concluant, puisque la zone réservée 2 n'a pas été conçue pour interdire des travaux correspondant au projet litigieux (remplacer une villa par une autre villa, sans augmentation du volume utilisé); en d'autres termes, la simple démolition-reconstruction d'une villa n'est pas censée provoquer une aggravation de la situation pour l'autorité de planification, qui n'est pas ainsi entravée dans l'établissement du prochain plan général d'affectation. C'est donc à tort que la municipalité, appliquant (de manière anticipée) l'art. 7 RZR, a considéré que la zone réservée faisait d'emblée obstacle à l'octroi du permis de construire requis. La décision attaquée ne porte que sur cet aspect, c'est-à-dire sur l'application de cette mesure conservatoire. Le recours doit être admis, pour violation des art. 27 LAT, 46 et 49 LATC, la décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants ci-dessus – conformément aux conclusions subsidiaires de la recourante. Il incombe en effet désormais à cette autorité d'examiner si le projet litigieux est conforme aux règles matérielles d'aménagement du territoire et de police des constructions, cet examen ne pouvant pas être effectué directement par l'autorité de recours (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). 3. Vu l'issue de la cause, il se justifie de statuer sans frais. Il n'y a pas lieu d'organiser l'audience de débats requise par la recourante, puisqu'il est fait droit à ses conclusions au terme de la procédure écrite (cf. art. 27 al. 1 et 3 LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à

des dépens, à la charge de la Commune de Montreux (art. 55 LPA-VD). Etant donné que la DGTL a délivré une autorisation spéciale pour le projet litigieux, une copie du présent arrêt lui sera communiquée.

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