

VD_OMNI AC.2022.0314 vom 21. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0314

FR: VD_OMNI AC.2022.0314 du 21 décembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0314 del 21 dicembre 2023

Regeste

A. _____/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Recours d'une fondation de protection de la nature contre le plan des zones réservées de Montreux. Irrecevabilité du recours faute de qualité pour recourir, cette mesure d'aménagement ne relevant pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN (consid.1). Le choix de ne pas mettre en zone réservée le périmètre des zones inconstructibles et d'exclure le périmètre de certains plans d'affectation spéciaux n'est au demeurant pas critiquable (consid.2). Admission du recours en matière de droit public par le TF et revoi de la cause à la CDAP pour qu'elle statue sur le fond (1C_58/2024 du 5 mars 2025)

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) La contestation porte sur un plan de zones réservées. L'art. 46 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) dispose que les communes peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT [loi fédérale sur l'aménagement du territoire, RS 700] (al. 1), la procédure d'approbation étant celle des plans d'affectation (al. 2). Cela signifie que le plan doit, après l'enquête publique, être transmis par la municipalité au conseil communal qui doit se prononcer et le cas échéant adopter le plan; ce conseil doit simultanément statuer sur les projets de réponse aux oppositions (art. 42 LATC). Ensuite, il incombe au département cantonal d'approuver le plan adopté par le conseil (art. 43 al. 1 LATC). En vertu de l'art. 43 al. 2 LATC, la décisions du département et du conseil de la commune sont notifiées ensemble et elles sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, à savoir d'un recours de droit administratif selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'espèce, la recourante conteste effectivement ces deux décisions. b) La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). D'après la let. a de cet article, elle est reconnue à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente – en d'autres termes, quand la contestation porte sur un plan d'affectation, ayant fait opposition pendant l'enquête publique –, si elle est atteinte par la décision attaquée et si elle dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. On reconnaît généralement, la qualité pour recourir, sur la base de l'art. 75 let. a LPA-VD, au propriétaire d'un bien-fonds compris dans le périmètre du plan quand il demande l'annulation de mesures comportant des restrictions de l'usage de son propre bien-fonds ou de l'exercice de son droit de propriété, et quand l'admission du recours lui procurerait un avantage pratique; le propriétaire foncier ne peut pas contester des éléments du plan en invoquant l'intérêt public ou l'intérêt général à la

bonne application du droit, quand l'annulation ou la modification de ces mesures d'aménagement ne lui serait pas directement favorable (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 1c). La recourante semble se placer dans la situation d'un propriétaire foncier quand elle invoque, pour justifier sa qualité pour recourir, l'art. 6 par. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101) qui garantit le droit à un procès équitable dans les contestations sur des droits et obligations de caractère civil. Or elle ne prétend pas être propriétaire d'un bien-fonds à Montreux; en d'autres termes, elle n'allègue pas – alors qu'il lui appartiendrait de le faire, pour démontrer la recevabilité de son recours – que l'issue de la présente contestation serait décisive pour l'exercice d'un droit de caractère civil, singulièrement du droit de propriété foncière, seul pertinent in casu (à propos des premières jurisprudences fédérales et européennes, toujours pertinentes, concernant la portée de l'art. 6 CEDH dans le contentieux des plans d'affectation, cf. Claude Rouiller, La protection juridique en matière d'aménagement du territoire par la combinaison des art. 6 par. 1 CEDH, 33 LAT et 98a OJ: complémentarité ou plénitude? RSJ/SJZ 1994 p. 21 ss). Cette référence à l'art. 6 CEDH n'est donc pas concluante. Il en va de même de l'argumentation de la recourante fondée sur l'art. 8 CEDH; on voit mal comment, en tant que fondation au sens des art. 80 ss du Code civil suisse (CC; RS 210), elle pourrait invoquer le droit au respect de la vie privée et familiale (titre de l'art. 8 CEDH), même si cette garantie permet aux personnes physiques d'obtenir des organes de l'Etat, dans certaines circonstances, qu'ils agissent en faveur d'un environnement sain. L'invocation, par la recourante, des art. 6 et 8 CEDH étant sans pertinence, il en va a fortiori de même de la référence à l'art. 13 CEDH (droit à un recours effectif), garantie qui selon son texte clair ne s'applique qu'aux personnes dont les droits et libertés reconnus dans la CEDH ont été violés. Il est au demeurant surprenant que, pour justifier sa qualité pour recourir en dernière instance cantonale, la fondation recourante – pourtant représentée par un avocat – se prévale encore de l'art. 34 CEDH, concernant la recevabilité des requêtes individuelles soumises à la Cour instituée par la CEDH. Elle erre manifestement. Ensuite, la recourante invoque la garantie de l'accès au juge selon l'art. 29a de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101). Comme son argumentation n'est pas particulièrement claire, on ignore si elle le fait dans le cadre de l'art. 75 let. a LPA-VD, ou au contraire dans celui de l'art. 75 let. b LPA-VD (cf. infra). Au cas où elle entendrait invoquer sa situation de personne morale atteinte dans ses intérêts propres – c'est sur cette base qu'elle paraissait se prévaloir des garanties de la CEDH –, l'art. 29a Cst. ne peut pas à lui seul justifier la qualité pour recourir. L'art. 29a Cst. donne à toute personne le droit à ce que sa cause (en allemand: "bei Rechtsstreitigkeiten"), c'est-à-dire un différend juridique (y compris de droit administratif) mettant en jeu des intérêts individuels dignes de protection, soit jugée par une autorité judiciaire (ATF 141 I 172 consid. 4.4). On vise les contestations portant sur les droits et les obligations de personnes, physiques ou morales (ATF 137 II 409 consid. 4.2). La "cause" doit donc être en relation avec une position juridique individuelle digne de protection (ATF 149 I 146 consid. 3.3.1, ATF 144 I 181 consid. 5.3.2.1 et les références). Or on ne trouve, dans les écritures de la recourante, aucun allégué au sujet d'une telle position juridique, puisqu'elle n'invoque pas ses propres intérêts patrimoniaux mais bien plutôt l'intérêt général. En l'espèce, la qualité pour recourir ne peut donc pas être reconnue sur la base de l'art. 75 let. a LPA-VD. c) Cela étant, on comprend, à lire l'argumentation foisonnante de la recourante, qu'elle se prévaut essentiellement du droit de recours conféré par le législateur fédéral aux "organisations qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables", selon

l'art. 12 al. 1 let. b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Elle prétend être une de ces organisations. Le droit de recours conféré par une loi fédérale entraîne la qualité pour recourir au niveau cantonal, conformément à l'art. 75 let. b LPA-VD qui reconnaît cette qualité à " toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir ". aa) La recourante précise ceci dans sa réplique (p. 4): "initialement créée sous un statut d'association, [elle] est aujourd'hui une fondation de droit suisse. Elle a pour but la protection des hommes et de la nature, ainsi que la création, respectivement la préservation des villes et d'infrastructures respectueuses de la vie. Son activité s'étend sur tout le territoire suisse" (il s'agit d'une traduction approximative du but de la fondation, tel qu'il figure au registre du commerce du canton de Berne). Elle invoque aussi la mention "Helvetia Nostra" (ch. 9) dans la liste des organisations habilitées à recourir conformément à la LPE, à la LGG ou à la LPN, liste publiée sous forme d'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076). L'art. 1 ODO dispose que les organisations énumérées dans cette annexe sont habilitées à recourir conformément à l'art. 12 LPN. Si une de ces organisations modifie sa forme juridique, elle doit en aviser immédiatement le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC – art. 2 al. 1 ODO); ce département doit vérifier si l'organisation remplit toujours les conditions régissant le droit de recours (art. 2 al. 2 ODO). En l'occurrence, la recourante, dont le siège est à *****, a été inscrite au registre du commerce du canton de ***** le 19 décembre 2018. Ce registre mentionne, outre le but de la fondation, son unique organe, soit un conseil constitué de trois membres (deux résidents du canton de ***** et un résident du canton de *****). La recourante n'a produit aucune pièce propre à renseigner le tribunal sur ses activités; elle ne dispose pas d'un site internet où l'on pourrait consulter ses rapports d'activités. bb) L'inscription "Helvetia Nostra" dans la liste de l'ODO n'est pas constitutive, la décision du Conseil fédéral sur ce point n'ayant qu'un effet déclaratif (cf. Peter M. Keller, Commentaire LPN, 2^e éd. Zurich 2019 [Keller/Zufferey/Fahrländer eds], N. 14 ad art. 12 LPN). Quand bien même le DETEC aurait effectué la vérification prescrite par l'art. 2 ODO après le 19 décembre 2018, ce qui n'est pas démontré – puisque la recourante n'a produit aucune pièce propre à établir sa légitimation, alors qu'il lui incombe de le faire d'office, cette incombance ne pouvant lui échapper dès lors qu'elle est assistée d'un avocat (cf. notamment arrêt TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.2.2); on relève en outre que lors de la dernière révision de l'ODO, le 17 avril 2019 [RO 2019 1485], le Conseil fédéral n'a pas modifié le ch. 9 de l'annexe pour y indiquer la dénomination exacte de la recourante depuis son inscription au registre du commerce bernois quelques mois auparavant –, une autorité devant traiter une opposition ou un recours déposé par cette organisation a la possibilité de vérifier si elle répond à la définition de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, avec la condition supplémentaire de l'art. 12 al. 2 LPN qui dispose que " l'organisation a le droit de recourir uniquement dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par ses statuts ". Cette clause signifie que l'organisation doit pouvoir se prévaloir de dix ans d'existence (cf. Keller, op. cit., N. 13 ad art. 12 LPN). Or, en tant que fondation, la recourante ne remplit pas cette condition. La forme juridique de l'association est assez différente de celle de la fondation, qui ne permet pas l'adhésion de membres, ayant abandonné le caractère a priori plus démocratique ou transparent de la structure précédente. On pourrait considérer que l'association, dissoute, n'a pas pu juridiquement renaître en tant que fondation. On peut donc se demander si une

fondation créée il y a cinq ans est habilitée à recourir en l'espèce. Cette question peut toutefois demeurer indéterminée. cc) Selon la jurisprudence (cf. arrêt TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1, dans une cause introduite par la recourante), l'habilitation à recourir prévue par l'art. 12 al. 1 LPN concerne exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN. La jurisprudence reconnaît que la limitation des résidences secondaires représente une tâche de la Confédération tendant à protéger la nature et l'aspect caractéristique du paysage (cf. art. 2 LPN). Les organisations de défense de la nature et du paysage bénéficient ainsi de la qualité pour recourir contre les autorisations de construire pour violation de l'art. 75b Cst. et des dispositions de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702) (cf. ATF 139 II 271 consid. 11). La proportion de résidences secondaires dépasse légèrement la limite de 20% à Montreux (cf. art. 1 LRS; actuellement, selon les données de l'Office fédéral du développement territorial [www.are.admin.ch], cette proportion est de 20.7 %). Or la présente procédure ne porte pas sur l'autorisation de construire des résidences, principales ou secondaires, mais sur l'adoption de zones réservées, en d'autres termes sur des mesures conservatoires en vue de l'établissement d'un nouveau plan d'affectation communal. Le périmètre du plan des zones réservées inclut celui de certains plans d'affectation spéciaux entrés en vigueur avant le 11 mars 2012, mais la mesure conservatoire n'équivaut à l'évidence pas à une modification de ces plans d'affectation spéciaux, au sens de l'art. 26 al. 2 LRS. Il convient de décrire ici la portée du plan contesté. L'art. 27 LAT 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). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (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. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2). En droit cantonal, l'art. 46 LATC dispose 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). 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 (TF 1C_230/2022 du 7 septembre 2023 consid. 4.1.2 et les références). La LATC prévoit encore d'autres mesures conservatoires aux art. 47 et 49 LATC, qui n'ont pas comme la zone réservée une portée générale, mais qui permettent de refuser ponctuellement une autorisation de construire quand le projet compromet une modification de plan d'affectation envisagée. La doctrine retient que les zones réservées déploient uniquement une portée négative (" nur negative Bedeutung "; cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève-Zurich-Bâle 2106, Art. 27 N. 26 [aussi en allemand]). C'est en effet bien le sens de l'art. 27 LAT – ainsi que de l'art. 46 LATC, qui n'a pas une portée différente – de ne pas modifier directement le régime de la

zone à bâtir (pas d'effet positif), de sorte que l'autorité compétente ne saurait, sur la base de la seule mesure conservatoire, délivrer une autorisation de construire ne respectant pas strictement la réglementation actuelle. La qualité pour recourir ne peut donc pas être reconnue sur la base de l'application de la loi sur les résidences secondaires. dd) Selon la jurisprudence, une mesure d'aménagement du territoire consistant à classer de nouvelles surfaces en zone à bâtir, sur la base de l'art. 15 LAT (révisé en 2012) relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 78 al. 2 Cst. Par conséquent, les organisations disposant du droit de recours de l'art. 12 LPN peuvent contester de tels classements dans l'intérêt de la protection de la nature et du paysage (voir l'arrêt de principe publié aux ATF 142 II 509; voir aussi, plus récemment TF 1C_283/2021 du 21 juillet 2022 consid. 3.1). L'adoption d'une zone réservée selon l'art. 27 LAT n'est pas un nouveau classement; il ne s'agit pas, par cette mesure conservatoire, de modifier l'affectation de terrains inconstructibles, selon les art. 16, 17 ou 18 LAT, pour les rendre constructibles au sens de l'art. 15 LAT. Aussi cette mesure d'aménagement relève-t-elle clairement de l'accomplissement des tâches cantonales (voire communales), dans le cadre fixé par l'art. 75 Cst. (cf., à ce propos, Samuel Kissling, La mise en zone est désormais une tâche de la Confédération, Inforum VLP-ASPAN 1/2017 p. 6). Il est indifférent, de ce point de vue, que l'on puisse qualifier le PGA 1972 de caduc ou obsolète (TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.4.2). Dans ces conditions, la qualité pour recourir ne saurait être reconnue en lien avec l'application de l'art. 15 LAT. La zone réservée, avec sa portée purement négative (cf. supra, consid. 1c/cc), ne contient aucune mesure positive de protection de la nature, des biotopes, du paysage ou des sites construits; elle ne modifie pas non plus les restrictions découlant des mesures en vigueur. L'inscription de certains quartiers de Montreux à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (inventaire ISOS), conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral concernant cet inventaire (OISOS; RS 451.12) n'a pas de pertinence pour l'examen de la qualité pour recourir. La seule présence d'un objet ISOS dans le périmètre du plan des zones réservées n'implique pas que l'adoption de ce plan relève de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (cf. TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.6 et les références). ee) La recourante invoque encore dans ce contexte la Convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement; RS 0.814.07). Il est toutefois manifeste qu'elle ne saurait déduire de cette convention un droit de recours au-delà du cadre fixé par le législateur fédéral, singulièrement à l'art. 12 LPN (cf. art. 190 Cst.; arrêt TF 1C_242/2014 du 1^{er} juillet 2015 consid. 3.3; Message du Conseil fédéral portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement, FF 2012 4051). Cet argument doit être écarté d'emblée. d) Il s'ensuit que le recours est irrecevable, la recourante ne pouvant pas se prévaloir du droit de recours conféré à certaines organisations par l'art. 12 LPN. Aucune autre loi ne l'autorise à recourir (cf. art. 75 let. b LPA-VD).

E. 2

al. 3 LAT. En d'autres termes, on ne voit pas sur quel point la future planification pourrait être effectivement mise en danger (cf. notamment TF 1C_141/2014 du 4 août 2014 consid. 5.2). Du reste, les autorités communales conservent la possibilité d'appliquer les mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC (effet anticipé négatif d'un projet de plan d'affectation) si cela s'avère nécessaire lorsqu'une demande de permis de construire leur est formellement soumise. Le même raisonnement est valable s'agissant du choix d'exclure de la zone réservée le périmètre de certains plans d'affectation spéciaux. Cette solution repose

sur des motifs objectifs, à savoir la date de ces plans, postérieurs à l'entrée en vigueur de la LAT. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que l'annulation du nouveau PGA, selon ses arrêts du 16 avril 2020, n'entraînait pas nécessairement l'invalidation des plans d'affectation spéciaux adoptés postérieurement au 1^{er} janvier 1980, et ne condamnait pas inconditionnellement toute construction nouvelle sur son territoire (cf. TF 1C_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 4, 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4.2). Au stade des mesures conservatoires, on peut retenir une présomption de conformité de ces plans spéciaux à la LAT (cf. TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.4.2). On ne voit pas, pour le reste, en quoi l'art. 27 LAT aurait été violé par les autorités de la commune et du canton.

E. 3

Il s'ensuit que le recours doit être déclaré irrecevable, pour défaut de qualité pour recourir. Vu l'irrecevabilité du recours, les différentes requêtes de la recourante tendant à compléter l'instruction doivent être rejetées. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens, les autorités intimées n'ayant pas consulté un avocat.

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