

VD_OMNI AC.2022.0320 vom 16. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0320

FR: VD_OMNI AC.2022.0320 du 16 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0320 del 16 novembre 2023

Regeste

A. _____ à H. _____ /CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Rejet du recours dirigé contre le plan des zones réservées de Montreux. Qualité pour recourir douteuse: en faisant valoir que la zone réservée permet des surélévations susceptibles d'altérer les caractéristiques de leur quartier, les recourants ne font pas état d'une véritable restriction de leur droit de propriété découlant de la mesure conservatoire litigieuse (c. 1). Les décisions attaquées, singulièrement celle du département cantonal, sont suffisamment motivées (c. 2). Même si la réglementation de la zone réservée est moins contraignante que celle de la zone de faible densité à propos du gabarit des bâtiments à transformer, l'autorité qui délivre les permis de construire ne peut pas renoncer à appliquer le règlement actuellement valable pour la zone de faible densité. La mesure conservatoire n'affaiblit pas la réglementation de la zone (c. 3).

Erwägungen

E. 1

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). L'art. 43 al. 2 LATC dispose alors ce qui suit: "[l]a décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen". Le recours mentionné à l'art. 43 al. 2 LATC est le 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'occurrence, les recourants contestent la décision d'approbation du département cantonal, sans attaquer expressément la décision du conseil communal adoptant le plan des zones réservées. Il faut cependant considérer que le recours est dirigé contre ces deux décisions qui, en vertu du droit cantonal, sont notifiées de manière coordonnée et peuvent ensemble faire l'objet d'un contrôle judiciaire. b) Dans le régime du droit cantonal vaudois, comme cela vient d'être exposé, la procédure d'établissement d'un plan de zone réservée correspond à celle du plan d'affectation. D'après la jurisprudence, celui qui conteste un nouveau plan d'affectation a qualité pour recourir s'il a pris part à la procédure devant l'autorité précédente – en d'autres termes s'il a fait opposition pendant l'enquête publique –, s'il est atteint par la décision

attaquée et s'il dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le propriétaire d'un bien-fonds compris dans le périmètre du plan peut recourir en demandant l'annulation de mesures comportant des restrictions de l'usage de son propre bien-fonds ou de l'exercice de son droit de propriété. Il faut alors que l'admission du recours lui procure un avantage pratique; le propriétaire 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). Par ailleurs, la jurisprudence reconnaît généralement la qualité pour recourir au propriétaire voisin, qui conteste les possibilités de construire accordées par un nouveau plan d'affectation en invoquant les inconvénients ou les nuisances qu'il subirait directement (cf. notamment TF 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 1; CDAP AC.2020.0065 du 15 mars 2021 consid. 1). Dans le cas particulier, les recourants critiquent les effets de la zone réservée 3 dans le secteur où se trouvent leurs propriétés: ils prétendent en substance qu'avec cette mesure, il pourrait être porté atteinte aux caractéristiques urbanistiques ou historiques de leur quartier, en tant que la zone réservée laisse la possibilité de surélever certains bâtiments. Il n'est pas évident de déterminer en quoi, vu leur argumentation, ils se plaignent d'une véritable restriction de leur droit de propriété découlant directement de la mesure conservatoire litigieuse (à propos de la portée juridique d'une zone réservée, cf. infra consid. 3). La question de la qualité pour recourir peut toutefois, vu l'issue de la cause, demeurer indéterminée. Les autres exigences légales de recevabilité du recours étant clairement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un grief de nature formelle, les recourants se plaignent d'une violation du droit d'être entendu, en critiquant la motivation, d'après eux insuffisante, de la décision du département cantonal approuvant le plan. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le citoyen ou l'administré puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Selon les circonstances, la motivation peut résulter de l'argumentation de la décision (cf. ATF 148 III 30 consid. 3.1, 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références). En raison de la nature "législative" de la procédure d'établissement des plans d'affectation (et des zones réservées) au niveau communal et de l'existence d'une procédure d'approbation cantonale, la motivation des décisions résulte de différents actes (rapport 47 OAT, préavis municipal, réponses aux oppositions, procès-verbal des débats du conseil communal, décision du département cantonal). Il incombe aux intéressés, en particulier lorsqu'ils sont conseillés par un avocat dès la phase de l'enquête publique, de consulter ces différents documents pour comprendre le sens et le contexte de la mesure d'aménagement qu'ils critiquent. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de déterminer si la décision d'approbation du département cantonal est, en tant que telle, suffisamment motivée car, ayant accès à l'ensemble des documents élaborés dans le cadre de cette procédure, les recourants n'ont pas subi de violation de la garantie de l'art. 29 al. 2 Cst. Ce premier grief est mal fondé.

E. 3

Au fond, les recourants se plaignent d'une violation des art. 27 LAT et 46 LATC. Ils se réfèrent au préavis municipal (ch. 4.2.3) qui retient que la zone réservée 3 est plus permissive que la zone réservée 2, " en laissant notamment la possibilité de surélever certains bâtiments ". Ils se réfèrent à l'art. 8.5 du règlement des zones réservées, fixant le

nombre de niveaux après démolition-reconstruction et/ou surélévation, et ils soulignent que l'art. 35 RPA 1972 limite le nombre des étages à deux sous la corniche, sans prévoir aucune réserve ni possibilité de dérogation. Ils voient là un assouplissement des règles actuelles. Ils en déduisent que la zone réservée, au lieu de prévoir un effet anticipé négatif, impliquerait en réalité un effet anticipé positif, en tant qu'elle accroîtrait les possibilités de bâtir dans leur quartier, c'est-à-dire sur les terrains desservis par la chemin de la Nouvelle-Héloïse, secteur dont les caractéristiques urbanistiques, architecturales et paysagères devraient impérativement être préservées. Ils concluent leur argumentation en faisant valoir que le département cantonal aurait dû refuser d'approuver des dispositions de la zone réservée 3 permettant de construire plus ou autre chose que ce qui était strictement autorisé en vertu du RPA 1972. a) Il convient de relever que les recourants ne prétendent pas que la réglementation qui a été appliquée depuis 1972 dans leur quartier ne serait plus appropriée, en ce qui concerne la hauteur des bâtiments ou le nombre d'étages. Au contraire, ils prônent une application stricte de ce régime et ils ne demandent pas l'adoption de mesures conservatoires supplémentaires destinées à empêcher, sur leurs propres parcelles ou sur des parcelles voisines, des prescriptions des art. 33 ss RPA 1972 pour la zone de faible densité, pour autant que cela soit compatible avec la réglementation provisoire de la zone réservée 3. Le litige porte sur la question de savoir si la réglementation de cette zone réservée accroît les possibilités de bâtir. Comme le périmètre général de la zone réservée 3 couvre environ 200 ha, cette mesure ne s'appliquant pas uniquement à la zone de faible densité du PGA 1972 mais également à d'autres zones, voire dans le périmètre de plans d'affectation spéciaux, il est vraisemblable que la règle critiquée limitant le nombre de niveaux dans la zone réservée 3 soit, dans certains cas, plus restrictive que les règles actuelles. Il n'est cependant pas nécessaire d'examiner plus avant cette question, ni de déterminer précisément en quoi, dans la zone de faible densité, les réglementations du RPGA 1972 et de la zone réservée 3 divergent concrètement. b) En effet, conformément à ce qu'exposent les autorités intimées, la mesure d'aménagement critiquée n'a pas pour effet de permettre aux propriétaires fonciers de construire plus ou autre chose que ce qui était strictement autorisé en vertu du RPA 1972. 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. L'application à une parcelle du régime de la zone réservée n'équivaut pas à une mesure d'aménagement du territoire comme l'affectation en zone à bâtir ou dans une autre zone (art. 14 ss LAT). Au regard du droit fédéral, il suffit que cette mesure conservatoire respecte les exigences de l'art. 27 LAT (incluant le principe de la proportionnalité). Il n'incombe donc pas à l'autorité de planification de mettre en œuvre, dans ce cadre, les principes d'aménagement du plan directeur cantonal, ni d'effectuer une pesée générale des intérêts destinée à déterminer quelle serait, en définitive, la mesure d'aménagement adéquate pour le terrain concerné. 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. En d'autres termes, même si le règlement de la zone réservée 3 est moins contraignant que celui de la zone de faible densité à propos du gabarit des bâtiments à transformer ou à reconstruire – lorsque de tels projets ne sont pas réputés entraver l'établissement du futur plan d'affectation –, l'autorité qui délivre les permis de construire ne peut pas renoncer à appliquer le règlement actuellement valable pour la zone de faible densité. C'est pourquoi les critiques des recourants à propos de la zone réservée 3 ne sont pas concluantes, cette mesure conservatoire n'étant pas susceptible d'affaiblir la réglementation de la zone de faible densité, réputée suffisante pour préserver les caractéristiques de leur quartier. Le grief de violation des art. 27 LAT et 46 LATC est donc mal fondé. c) Vu ce qui précède, le tribunal peut statuer sans compléter l'instruction au sujet de la situation concrète des parcelles concernées, singulièrement sans procédure à l'inspection locale requise par les recourants.

E. 4

Il s'ensuit que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Cela entraîne la confirmation des décisions rendues respectivement par le conseil communal et le département cantonal. Les recourants, qui succombent, doivent 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.