

VD_OMNI AC.2022.0322 vom 15. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0322

FR: VD_OMNI AC.2022.0322 du 15 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0322 del 15 novembre 2023

Regeste

A. _____/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. Recevabilité douteuse des critiques de la recourante relatives au refus des autorités de planification d'intégrer le périmètre d'un plan partiel d'affectation (PPA) voisin (c. 1). La commune pouvait adopter ce plan des zones réservées, même si elle est un propriétaire foncier sur son territoire (c. 2). La recourante a pu participer à l'élaboration du plan à satisfaction de droit (opposition, conciliation) (c. 3). Le choix des autorités communales de ne pas inclure dans la zone réservée le périmètre du PPA voisin n'est pas arbitraire; il n'est pas non plus arbitraire d'avoir intégré, dans le plan litigieux, le secteur dans lequel se trouvent les parcelles de la recourante, cette solution reposant sur des motifs objectifs (densification) (c. 4). Recours au TF rejeté (arrêt 1C_695/2023 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 (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: "[I] 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). Le recours doit être dirigé contre une décision (art. 92 al. 1 LPA-VD). Le cadre fixé par la décision attaquée détermine l'objet des conclusions que le recourant peut prendre, étant précisé que l'acte de recours doit indiquer des conclusions (art. 79 al. 1 et 2 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il faut en effet que l'on sache, sans équivoque, quelle décision il y a lieu de réformer ou d'annuler, le cas échéant (cf. art. 90 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En l'occurrence, les conclusions principales de la recourante ne sont pas dirigées contre une décision, mais contre un "dossier" dont l'annulation globale est demandée; ses conclusions subsidiaires ne mentionnent aucune décision au sens de l'art. 92 LPA-VD. Cette formulation est singulière car, dans le champ d'application des art. 34 ss

LATC, il faut en principe préciser si l'on attaque la décision communale et/ou la décision cantonale. Cela étant, compte tenu de l'issue de la cause, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question formelle ou de recevabilité. Il faut considérer que le recours est dirigé contre la décision du conseil communal du 2 mars 2022, rejetant l'opposition de la recourante, et contre celle du département cantonal du 16 septembre 2022, approuvant le plan des zones réservées. 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). Deux hypothèses entrent alors en considération: celle où le recourant critique la réglementation applicable dans le voisinage de sa propriété, et celle où le recourant se plaint du régime applicable à son propre immeuble. 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; AC.2020.0065 du 15 mars 2021 consid. 1). Dans le cas particulier, la recourante conteste l'inclusion de sa propriété dans le périmètre de la zone réservée 3. Cette mesure conservatoire entraîne des restrictions du droit de propriété, en limitant provisoirement les possibilités de construire. Sous cet angle, elle satisfait aux conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. La question est plus délicate en ce qui concerne les critiques relatives à l'affectation du secteur des "Grands Prés". Le plan litigieux ne modifie pas, pour ce secteur, le régime applicable en vertu du PPA de 2018. Il est donc douteux que le statu quo dans la planification, c'est-à-dire l'absence d'une mesure conservatoire générale fondée sur l'art. 27 LAT (ou l'art. 46 LATC), porte en l'état une atteinte directe et concrète aux intérêts de la recourante. Celle-ci ne conteste en effet pas ici une révision du statut du sol sur la parcelle voisine, ni une décision autorisant la construction aux "Grands Prés"; en pareil cas, elle pourrait du reste non seulement contester la légalité du permis de construire mais encore demander la mise en œuvre de mesures conservatoires spécifiques, en cas d'évolution des circonstances jusque-là (cf. art. 47 et 49 LATC). Quoi qu'il en soit, cette question de recevabilité peut elle aussi demeurer indéterminée. Sous ces diverses réserves, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un grief de caractère formel, la recourante se plaint d'une " violation de l'interdiction de l'arbitraire en lien avec l'absence de dessaisissement du dossier ". Elle fait valoir que le terrain du PPA "Les Grands Prés" appartient à la commune de Montreux et que celle-ci (la commune) " ne peut manifestement, dans une situation contentieuse, analyser objectivement les choses en étant à la fois propriétaire du terrain et autorité statuant sur le zonage du même terrain ". En réalité, dès lors que le périmètre du PPA précité n'a pas été

mis en zone réservée, la recourante reproche plutôt aux autorités communales d'avoir omis de prendre une mesure d'aménagement. Aussi envisage-t-elle, d'après ses conclusions subsidiaires, qu'une autre commune puisse être désignée pour "traiter le dossier des zones réservées ". La recourante ne prétend pas qu'en adoptant le plan des zones réservées, le conseil communal in corpore aurait violé une prescription du droit cantonal relative à la récusation. Les dispositions sur la récusation sont, en principe, moins sévères pour les membres des autorités administratives et gouvernementales que pour les autorités judiciaires. L'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation des autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux. Dans une procédure d'aménagement du territoire, les représentants d'une commune n'ont pas l'obligation de principe de se récuser lorsqu'ils statuent sur des projets de construction dont leur commune est le maître d'œuvre; ce faisant, ils poursuivent en effet des intérêts publics et n'agissent pas en fonction de leurs intérêts personnels. Par ailleurs, une demande de récusation doit en principe être dirigée contre des personnes physiques déterminées – susceptibles de connaître une situation de conflit d'intérêts privés – et non contre une autorité dans son ensemble (ces principes résultent de la jurisprudence, voir notamment ATF 140 I 326 consid. 5.2, 125 I 209 consid. 8a, 122 II 471 consid. 3b, 107 Ia 135 consid. 2b; CDAP AC.2022.0231 28 février 2023 consid. 2). En l'espèce, on ne voit pas quelle norme d'une loi fédérale ou cantonale aurait pu prévoir que l'aménagement du territoire à Montreux soit confié, dans certaines situations, aux autorités d'une autre commune. Cela étant, la recourante dénonce uniquement une violation de l'art. 9 Cst. qui reconnaît à toute personne le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire. Est arbitraire une décision qui se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou qui a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (ATF 148 II 465 consid. 8.1 et la jurisprudence citée). Or il est normal que les organes d'une commune prennent les décisions nécessaires à l'adoption et à la révision des plans d'affectation même si la commune est un propriétaire foncier sur son territoire. Cela n'est en rien arbitraire. Ce grief, manifestement mal fondé, doit être rejeté.

E. 3

La recourante se plaint d'une violation de l'art. 4 al. 2 LAT, parce que la municipalité n'aurait, selon elle, pas fait participer la population à l'élaboration du plan des zones réservées. Aux termes de l'art. 4 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. En l'occurrence, le préavis municipal explique (p. 13) qu'en raison de la nature de la mesure d'aménagement litigieuse – une "mesure d'urgence temporaire" – le projet de plan n'a " pas fait l'objet d'atelier participatif ou autre processus permettant à la population de prendre une part active dans le développement du territoire, cette étape étant alors dépourvue de sens ". Cette explication est cohérente, dès lors que la zone réservée n'est pas une mesure de planification ordinaire, comme le plan directeur cantonal (art. 6 ss LAT), un plan sectoriel de la Confédération (art. 13 LAT) ou un plan d'affectation communal ou cantonal (art. 14 ss LAT), mais une mesure conservatoire (cf. titre des art. 46 ss LATC) en vue de l'adoption d'une véritable mesure de planification. Cela étant, si l'on examine la situation de la recourante (du point de vue de l'atteinte à ses propres intérêts – cf. supra consid. 1b), il faut constater qu'elle a pu participer au processus d'établissement du plan des zones réservées, grâce notamment à la mise à l'enquête publique du projet de plan,

ce qui lui a permis de déposer une opposition écrite et d'obtenir une discussion avec l'administration communale (séance de conciliation selon l'art. 40 LATC, du 2 septembre 2021). Le droit fédéral ne lui permet pas d'exiger d'autres modalités de participation (cf. notamment Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, N. 26 ad art. 4; CDAP AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 3). Ce grief est mal fondé.

E. 4

La recourante se plaint, en invoquant l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), du classement en zone réservée de sa propriété et de terrains voisins du "secteur du chemin des Leppes" (quelques parcelles du périmètre du PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard"). a) Par ce grief, la recourante ne s'oppose pas, par principe, à l'adoption de zones réservées sur le territoire communal, en vue de l'établissement du nouveau plan général d'affectation (ou PACom) puisque, précisément, elle soutient qu'un terrain voisin des siens devrait être soumis au régime de la zone réservée. Elle critique bien plutôt le périmètre adopté par le conseil communal, en faisant principalement valoir que sa propriété ne devrait pas en faire partie. b) 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. 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; TF 1C_275/2021 du 19 mars 2022 consid. 2; CDAP AC.2022.0158 du 16 novembre 2022 consid. 2a, AC.2021.0077 du 31 mars 2022 consid. 3a). c) La recourante ne met pas en cause la nécessité de prendre des mesures conservatoires, dans la situation créée à Montreux par les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020. La complexité de cette situation permet aux autorités communales de justifier l'adoption d'une zone réservée pour les secteurs dont le

régime juridique avait été défini en 1972, mais n'avait pas été revu ni adapté après l'entrée en vigueur de la LAT en 1980. 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 à l'entrée en vigueur de la LAT, 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). En d'autres termes, il n'est pas nécessaire d'appliquer le régime de la zone réservée à l'ensemble du territoire constructible de la commune. On peut déduire de l'argumentation de la recourante qu'elle estime être victime d'une inégalité de traitement, sa propriété étant incluse dans la zone réservée tandis que cette mesure conservatoire ne s'applique pas à des terrains voisins. Or l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; TF 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.2 et les références). Cela vaut a fortiori pour une mesure d'aménagement conservatoire ou provisoire, telle la zone réservée. En l'occurrence, le grief d'arbitraire est précisément celui invoqué par la recourante. d) Le choix des autorités communales de ne pas inclure dans la zone réservée le périmètre du PPA "Les Grands Prés", entré en vigueur en 2018, n'est pas arbitraire (cf. aussi TF 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.4.2). Celui d'y intégrer en revanche celui du PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard", approuvé en 1981 (peu après l'entrée en vigueur de la LAT), n'est pas non plus arbitraire, car cette solution repose sur des motifs objectifs. A cause de la réglementation de ce PEP qui prévoit une utilisation très peu dense du sol, la municipalité retient qu'il y a " passablement de potentiel constructible à réaliser ", dans la partie centrale de l'agglomération (rapport 47 OAT, p. 14); il faut en déduire qu'elle entend étudier, dans le cadre du futur PACom, une adaptation de ce plan d'affectation spécial afin de mettre en œuvre le nouveau principe du droit fédéral énoncé à l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT (" il convient notamment de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat "). Aussi le périmètre de la zone réservée, dans le secteur litigieux, n'est-il pas critiquable car les autorités de planification ont bien appliqué l'art. 27 LAT; cette mesure conservatoire est en d'autres termes nécessaire. Le grief d'arbitraire, soulevé par la recourante, est donc mal fondé.

E. 5

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. 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.