

VD_OMNI AC.2022.0324 vom 10. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0324

FR: VD_OMNI AC.2022.0324 du 10 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0324 del 10 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. Qualité pour recourir douteuse: le recourant ne critique pas le classement de sa parcelle en zone réservée, mais le refus des autorités de planification d'intégrer le périmètre du PPA "Les Grands Prés" dans le plan des zones réservées (c. 1). Droit d'être entendu: la motivation des décisions attaquées (singulièrement celle du Conseil communal) pouvait être aisément consultée par le recourant (c. 2). Le choix des autorités communales de ne pas inclure dans la zone réservée le périmètre du PPA "Les Grands Prés" n'est pas arbitraire (c. 3).

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 commune 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: "[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 ". b) 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). 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 la procédure de recours de droit administratif, c'est la décision attaquée qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2023.0060 du 4 septembre 2023 consid. 2a). En l'espèce, l'argumentation du recourant permet de cerner l'objet du litige: il ne conteste pas le classement de sa propriété dans la zone réservée 3 car il critique exclusivement le refus des autorités de planification d'inclure le périmètre du PPA "Les Grands Prés" dans cette zone réservée. Le recourant dénonce à ce propos la violation de prescriptions du droit de l'aménagement du territoire et il invoque également l'égalité de traitement, sans toutefois faire valoir que ce principe constitutionnel justifierait de sortir sa parcelle de la zone réservée – puisque, précisément, il estime que cette mesure conservatoire serait nécessaire partout à Montreux. On doit dès lors se demander si le recourant remplit les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Le plan litigieux ne modifie pas, pour le secteur des "Grands Prés", 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 du recourant. Celui-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, il 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). Cette question de recevabilité peut néanmoins demeurer indécise (cf. également CDAP AC.2022.0390 du 30 août 2023 consid. 1c). Sous cette réserve, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un grief de nature formelle, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, parce que la décision communale lui a été communiquée sous la forme de l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal précité (let. G supra). Il se plaint d'une violation de l'art. 42 al. 1 let. c LPA-VD qui définit le contenu des décisions administratives (la décision doit énoncer "les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie ") et il se prévaut de la garantie minimale de l'art. 29 al. 2 Cst. 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 (cf. ATF 148 III 30 consid. 3.1, 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références). En l'occurrence, la recourant, déjà assisté par son avocat au stade de l'enquête publique, pouvait comprendre, en lisant l'extrait du procès-verbal du conseil communal, que les explications au sujet du plan des zones réservées et les arguments développés en réponse à son opposition figuraient dans le préavis municipal,

expressément mentionné dans cet extrait. Le recourant a du reste eu connaissance de ce préavis, qu'il a produit à l'appui de son recours. Il devait également savoir qu'une proposition de réponse à son opposition avait été rédigée (cf. point 3 de la décision du conseil communal) et que ce texte était accessible sur le site internet du conseil communal (ce qui était expressément indiqué dans le préavis municipal). Il pouvait assister, dans les rangs du public, à la séance du conseil communal du 2 mars 2022 et il pouvait ensuite, plusieurs mois avant la notification des décisions attaquées, consulter, via le site internet précité, le procès-verbal de cette séance, adopté le 6 avril 2022. En raison de la nature "législative" de la procédure d'établissement des plans d'affectation (et des zones réservées), la motivation des décisions résulte de différents actes, qui peuvent toutefois aisément être consultés par les intéressés. L'opposant, assisté d'un avocat, qui se plaindrait du caractère insuffisamment motivé de l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal – document qui constitue un des actes de ce processus – et qui ne chercherait pas à trouver les explications nécessaires dans les autres actes disponibles, n'agirait pas conformément aux règles de la bonne foi. Quoi qu'il en soit, il est manifeste que les autorités communales ont traité l'opposition du recourant sans violer son droit d'être entendu et que la motivation des différents actes établis dans cette procédure régie par la LATC est par ailleurs conforme aux exigences de l'art. 42 LPA-VD. Ce grief du recourant doit être purement et simplement écarté.

E. 3

Au fond, le recourant soutient que le choix des autorités communales de ne pas inclure la parcelle n° 2052 (correspondant au périmètre du PPA "Les Grands Prés, par ailleurs propriété communale) dans la zone réservée communale, serait contraire à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, à la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) ainsi qu'aux principes constitutionnels de la proportionnalité et de l'égalité de traitement. a) 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). L'application à une parcelle du régime de la zone réservée n'équivaut donc 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, comme cela vient d'être exposé, 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. b) Le recourant ne met pas en cause, de manière générale, 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. Dans son argumentation, le recourant évoque 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. De ce point de vue, c'est donc le grief d'arbitraire qui est soulevé. 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). 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 là où elle été instituée. En dehors du périmètre concerné, l'appréciation des autorités communales selon laquelle la mesure conservatoire générale de l'art. 27 LAT n'est pas nécessaire, n'est pas non plus critiquable. Les autorités communales demeurent libres d'appliquer les mesures conservatoires ponctuelles des art. 47 et 49 LATC si un projet de construction compromet une modification de plan envisagée et, en cas de recours contre l'octroi d'un permis de construire, cette décision peut être annulée quand c'est à tort que les mesures conservatoires précitées n'ont pas été mises en œuvre (cf. notamment TF 1C_380/2018 du 8 avril 2019 consid. 2). Aussi, dans le secteur litigieux, le plan des zones réservées n'a-t-il pas été établi en violation du droit fédéral, singulièrement de l'art. 27 LAT. Les griefs du recourant sont mal fondés.

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. Le recourant, 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.