

VD_OMNI AC.2022.0333 vom 5. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0333

FR: VD_OMNI AC.2022.0333 du 5 décembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0333 del 5 dicembre 2023

Regeste

A. _____, B. _____/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: le caractère direct et concret de l'atteinte à la situation de propriétaires foncières des recourantes, découlant de la zone réservée, n'est pas évident (c. 1). Une mesure conservatoire telle que la zone réservée est adéquate pour garantir que l'autorité de planification ait dorénavant la liberté de choisir la mesure correspondant le mieux aux exigences du droit fédéral, s'agissant des parcelles des recourantes, l'une sise dans le hameau de Planchamp-Dessus, l'autre au-delà du périmètre du centre de l'agglomération (c. 2). Le renvoi, dans le règlement du plan des zones réservées, à l'art. 135 al. 4 LATC (autorisation spéciale du Département pour les territoires sans plan d'affectation) n'est pas critiquable (c. 3). Rejet des griefs liés au caractère prétendument incomplet du rapport 47 OAT (c. 4), et aux phases d'examen (préliminaire, puis préalable) du plan (c. 5).

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'art. 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: "[1] 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 recourantes attaquent ces deux décisions (d'adoption et d'approbation). 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 (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). c) En l'espèce, les recourantes allèguent d'abord que s'il existe un intérêt public à modifier le plan général d'affectation de 1972, clairement obsolète et contraire au droit fédéral, il n'existerait toutefois pas un intérêt public suffisant à geler l'entier du territoire communal en zone réservée (p. 11). L'adoption d'une zone réservée portant sur l'entier du territoire communal inclus dans le périmètre du centre ne serait ni nécessaire, ni proportionnée (p. 12). Elles reprochent en revanche aux autorités communales d'exclure des zones réservées plusieurs secteurs qui auraient une incidence sur la capacité d'accueil du territoire communal; ils citent comme exemple le périmètre du plan partiel d'affectation (PPA) "Les Grands Prés", en vigueur depuis le 23 juillet 2018, créant une zone mixte pour l'habitation et les activités tertiaires. Selon les recourantes, en excluant de la zone réservée des secteurs voués à la construction, la commune ôterait à sa zone réservée toute aptitude à éviter le surdimensionnement des réserves en zone à bâtir; elles présentent ces griefs sans même prendre en compte la situation concrète de leurs parcelles (p. 13). Les recourantes font encore valoir que les limites et différences de régimes entre les zones réservées 1, 2, 3, 4, 5 et 6 entraînent des différences de traitement contraires au principe d'égalité; elles se réfèrent à la situation de terrains à Sonzier et à Chernex (p. 14). Dans une deuxième partie de leur mémoire, les recourantes présentent une argumentation en lien avec leurs deux parcelles, se plaignant d'une violation du principe de la proportionnalité (p. 14 ss) et de l'égalité de traitement (p. 16 ss). Elles reprennent en partie et développent leurs critiques précédentes. Dans la troisième partie, les recourantes dénoncent une inégalité de traitement au détriment des parcelles affectées selon le PGA 1972 en zone intermédiaire, comme la parcelle n° 5576 (p. 19 s.) Dans la mesure où les recourantes se plaignent de l'inclusion de leurs propres biens-fonds dans une zone réservée, elles remplissent les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Pour le reste, dans leur argumentation critiquant de manière plus générale le périmètre des zones réservées, il n'est pas évident de déterminer en quoi elles invoquent une atteinte à leur propre situation de propriétaire foncier, découlant directement de la mesure conservatoire litigieuse. On pourrait éventuellement discerner, dans la motivation du recours, un intérêt indirect : dans l'hypothèse où des nouvelles surfaces habitables créées dans les cinq prochaines années sur d'autres biens-fonds auraient une influence déterminante sur la définition, dans le futur PACom, des conditions de construction sur leurs propres parcelles (selon une sorte de mécanisme de vases communicants, mais sans réflexion globale d'aménagement du territoire), les recourantes pourraient éventuellement, au terme de la procédure d'établissement du PACom, obtenir des possibilités d'utilisation de leurs bien-fonds moins favorables. Or cette réflexion, basée sur plusieurs conjectures, ne paraît pas propre à démontrer la réalisation des conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD, en l'absence d'une atteinte directe et concrète (cf. également CDAP

AC.2022.0390 du 30 août 2023 consid. 1c). Quoi qu'il en soit, il n'y a pas lieu d'accorder aux premiers griefs des recourantes une portée indépendante, par rapport aux griefs visant l'établissement d'une zone réservée sur les parcelles n os 8175 et 12691. En effet, les conclusions principales du recours tendent exclusivement à la modification du plan des zones réservées sur ces deux parcelles. La conclusion tendant à ce qu'une prescription réglementaire (l'art. 3 al. 6 RZR) soit déclarée applicable également en dehors du périmètre du plan des zones réservées, est irrecevable. Cela sort du cadre du litige ou de l'objet de la contestation. d) Les autres exigences légales de recevabilité du recours étant manifestement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourantes se plaignent d'une violation de l'art. 27 LAT, en substance pour les motifs résumés ci-dessus (consid. 1c). 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). b) Les recourantes ne mettent 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. C'est le cas des secteurs de Planchamp Dessus et de Chamby, singulièrement des compartiments de terrain dans lesquels se trouvent les deux parcelles des recourantes, l'une et l'autre

jouxtant un espace non construit assez important. 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. Néanmoins, dans les secteurs où aucun plan d'affectation n'a été adopté après le plan des zones de 1972 – lui-même non conforme au droit fédéral (cf. rapport 47 OAT, p. 1 [supra, let. F]; cf. aussi art. 35 LAT, fixant aux communes un délai de huit ans, dès 1980, pour établir un nouveau plan d'affectation) –, on voit mal actuellement comment on pourrait se prévaloir de l'ancien classement en zone à bâtir. Aussi la question du caractère constructible doit-elle être résolue sur la base de la disposition transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT (" Tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal "). Il ne s'agit pas, dans la présente affaire, d'examiner quelle devra être l'affectation des terrains des recourantes dans le futur plan d'affectation communal (PACom). Il n'y a pas non plus lieu de déterminer si ces terrains se trouvent, en totalité ou en partie, dans la "zone à bâtir provisoire" au sens de l'art. 36 al. 3 LAT, qui n'a pas fait l'objet d'une délimitation formelle. Selon la jurisprudence, cette notion doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti cohérent qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (arrêt TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3 et les références). Le rapport 47 OAT donne certaines indications au sujet de cette "zone à bâtir provisoire". A l'évidence, ce régime légal subsidiaire n'empêche pas l'application de l'art. 27 LAT. Quoi qu'il en soit, dans l'incertitude causée par l'absence d'une mesure de planification valablement adoptée depuis 1980, une mesure conservatoire telle que la zone réservée est adéquate pour garantir que l'autorité de planification ait dorénavant la liberté de choisir la mesure correspondant le mieux aux exigences du droit fédéral, à savoir éventuellement un classement dans une zone à bâtir définissant des conditions de construction conformes aux exigences actuelles de l'aménagement du territoire, ou bien en revanche un classement en zone non constructible. Cette mesure conservatoire peut se justifier dans la zone à bâtir provisoire (art. 36 al. 3 LAT) du hameau de Planchamp-Dessus. Il en va a fortiori de même pour les terrains situés au-delà du périmètre du centre de l'agglomération, comme les terrains non construits de Chamby. C'est pourquoi le classement des parcelles des recourantes dans une des zones réservées du plan litigieux ne viole pas l'art. 27 LAT. d) L'égalité de traitement (art. 8 Cst.), invoquée par les recourantes, 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. 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). A l'évidence, vu ce qui vient d'être exposé, l'inclusion des parcelles litigieuses dans une zone réservée n'est pas arbitraire et il n'y a pas lieu de comparer les restrictions imposées respectivement aux recourantes et à d'autres propriétaires dont les biens-fonds sont classés dans d'autres zones réservées (3, 4, 5 ou 6) ou ne sont pas soumis à cette mesure conservatoire à cause d'un plan d'affectation spécial récent. e) L'interdiction provisoire de construire découlant du classement en zone réservée (cf. art. 6 al. 2 et art. 7 al. 2 RZR) respecte le principe de la proportionnalité, puisque le but de cette mesure conservatoire (temporaire) est d'empêcher une utilisation du sol incompatible avec une future mesure d'aménagement qui pourrait être un classement en zone non constructible. Le grief de violation de l'art. 27 LAT, ainsi que des principes applicables dans ce cadre en vertu de la jurisprudence, est par conséquent mal fondé.

E. 3

Les recourantes critiquent l'art. 3 al. 5 RZR, aux termes duquel dans les zones réservées, " toutes les demandes de permis de construire sont subordonnées à l'autorisation spéciale du Département cantonal compétent, conformément à l'article 135 al. 4 LATC" . Cette disposition de la loi cantonale prévoit l'autorisation préalable du département pour l'octroi de tout permis de construire (communal) pour " les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation " . Ce grief doit être traité exclusivement en relation avec l'utilisation des parcelles des recourantes (cf. consid. 1c supra). L'affectation de ces deux terrains a été définie par le PGA de 1972 et elle n'a plus été revue ensuite. Les autorités communales pouvaient donc, en établissant le règlement litigieux, retenir que de telles parcelles faisaient partie du "territoire sans plan d'affectation" (titre de l'art. 135 LATC), c'est-à-dire sans plan d'affectation valablement adopté sur la base de la LAT. Aussi le renvoi, dans le RZR, à l'art. 135 al. 4 LATC n'est en rien critiquable. Sur ce point, les autorités de planification n'ont pas violé le droit cantonal.

E. 4

Le grief des recourantes dénonçant le caractère prétendument incomplet du rapport 47 OAT est inconsistant. Comme il s'agit dans cette procédure de prendre des mesures conservatoires en vue des véritables mesures d'aménagement du territoire, à définir dans le futur PACom, l'autorité qui établit le rapport 47 OAT n'a pas encore à effectuer à ce stade une analyse globale et concrète. En l'occurrence, l'autorité destinataire du rapport, à savoir le département cantonal chargé de l'approbation des plans, disposait des informations nécessaires pour évaluer la nécessité et l'adéquation de ces mesures conservatoires.

E. 5

C'est clairement à tort que les recourantes reprochent au service spécialisé du département cantonal – la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) – de n'avoir pas procédé successivement à un examen préliminaire (art. 36 LATC) puis à un examen préalable (art. 37 LATC) du projet de plan des zones réservées établi par la municipalité. Dans sa décision d'approbation, le département cantonal a retenu qu'il y avait eu un " examen préliminaire valant examen préalable" ; en d'autres termes, les deux phases d'examen ont été regroupées. On ne voit pas en quoi cette façon de procéder, pour une mesure conservatoire qui doit par nature être élaborée rapidement, aurait influencé le

contenu des décisions attaquées, singulièrement le classement des deux parcelles concernées dans une zone réservée. Le grief de violation de l'art. 36 LATC doit être rejeté.

E. 6

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 recourantes, 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.