

VD_OMNI AC.2022.0334 vom 10. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0334

FR: VD_OMNI AC.2022.0334 du 10 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0334 del 10 novembre 2023

Regeste

A. _____ et B. _____ /CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Admission du recours dirigé contre le plan des zones réservées de Montreux: l'adoption successive d'une zone réservée cantonale, puis d'une zone réservée communale ("superposition" de zones réservées sur la même parcelle) aboutit à un résultat contraire au principe de l'art. 27 al. 2 LAT, qui veut que la zone réservée ne puisse être prévue que pour cinq ans au plus, avant l'examen concret de la nécessité d'une prolongation.

Erwägungen

E. 1

La voie du 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) est ouverte en l'espèce. 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) prévoit que les communes peuvent établir des zones réservées en suivant la procédure d'approbation qui est celle des plans d'affectation. Cela signifie que le plan est adopté par le conseil communal qui doit 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). Selon l'art. 43 al. 2 LATC, la décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal. Les recourants ont précisément attaqué ces deux décisions. Ils ont qualité pour recourir, dès lors qu'après avoir formé opposition lors de l'enquête publique, ils contestent une mesure comportant une restriction de leur droit de propriété sur leur immeuble (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), le mémoire respectant manifestement les autres exigences formelles. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants font valoir que comme leur parcelle est déjà en zone réservée en vertu de la mesure décidée par le DTE le 21 novembre 2019, les règles du droit fédéral (art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]) et du droit cantonal (art. 46 LATC) relatives à la zone réservée ne permettraient pas de "superposer" une zone réservée communale sur la même parcelle; cela prolongerait indûment l'interdiction de construire qui grève leur terrain depuis le 24 octobre 2018 (début de l'enquête publique de la zone réservée cantonale) et qui ne devrait pas durer plus de cinq ans, voire huit ans en cas de prolongation. Les recourants se plaignent d'une violation des règles légales précitées ainsi que d'une restriction disproportionnée du droit de propriété. 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" (c'est le titre de la section de la LATC comprenant l'art. 46); il s'agit des 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 (effet anticipé négatif d'un projet de plan d'affectation). 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) Les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 ont créé à Montreux une situation complexe, qui a amené les autorités communales à prévoir des mesures conservatoires, sous la forme de zones réservées communales, pour les secteurs dont le régime juridique avait été défini en 1972 (classement en zone constructible selon l'ancien PGA), mais n'avait pas été revu ni adapté après l'entrée en vigueur de la LAT en 1980. Des secteurs régis par des plans spéciaux ont également été inclus dans le plan des zones réservées communales, singulièrement le périmètre du plan de quartier "En Champ Avan". Le département cantonal en charge de l'aménagement du territoire (DTE) n'a pas pris une mesure conservatoire en fonction de la situation créée par les arrêts précités du Tribunal fédéral, puisque la zone réservée cantonale sur la parcelle n o 4774 avait été adoptée environ cinq mois auparavant (le 21 novembre 2019), et mise à l'enquête publique 18 mois avant l'annulation du nouveau PGA. Cela étant, cette mesure conservatoire, provoquée par un projet de construction des recourants, résultait d'une analyse des capacités résiduelles, ou du surdimensionnement, des zones à bâtir dans les parties supérieures du territoire communal (Les Avants, Glion, Caux en particulier). Cette analyse correspond, en tout cas dans les grandes lignes, à celle qu'ont effectuée ensuite les autorités communales et qui est exposée dans le rapport 47 OAT concernant les zones réservées communales. Du reste, dans son arrêt AC.2020.0006 du 1 er décembre 2020 (recours contre la zone réservée cantonale), qui a été rendu après les arrêts du Tribunal fédéral du 16 avril 2020, la CDAP a retenu en substance que la zone réservée cantonale se justifiait aussi en relation avec la

nécessité d'établir un nouveau plan d'affectation communal, "pour empêcher que des constructions mettent en péril le redimensionnement de la zone à bâtir requis par l'art. 15 al. 2 LAT et le PDCn" (consid. 2 p. 13); la question du maintien de la parcelle n o 4774, en tout ou partie, dans la zone à bâtir "implique une analyse fine de la situation qui devra être faite dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan d'affectation communal" (ibidem, p. 16) et la délimitation des zones à bâtir dans le village des Avants, hors du périmètre compact de l'agglomération, devra être examinée de manière approfondie (ibid ., p. 17). C'est en fonction de ces éléments que la zone réservée cantonale a été jugée conforme au droit fédéral. Les recourants ne remettent pas en cause cette mesure conservatoire, qui est en force après qu'ils l'ont contestée en vain. En d'autres termes, ils ne prétendent pas actuellement qu'il ne serait pas conforme à l'art. 27 LAT de soumettre le secteur des Avants, singulièrement leur parcelle, au régime de la zone réservée. Le litige porte uniquement sur la "superposition" (selon les termes des recourants) de la zone réservée cantonale et de la zone réservée communale. On constate que les prescriptions réglementaires de ces deux zones réservées ont une portée similaire. Conformément à la règle de l'art. 27 al. 1 LAT, ces prescriptions doivent empêcher les nouvelles constructions ou installations susceptibles d'entraver l'établissement du futur plan d'affectation communal; si les deux règlements diffèrent dans leur formulation, celui de la zone réservée cantonale n'est en définitive pas plus strict que celui de la zone réservée communale 1. Matériellement, ces deux mesures conservatoires sont équivalentes. Dans la réponse à l'opposition des recourants, l'éventualité d'une radiation de la zone réservée cantonale par le département cantonal a été évoquée. Toutefois, d'après le dossier, aucune radiation ou abrogation n'est intervenue en l'état. Dans sa réponse au recours, la DGTL se borne à relever que "le fait qu'une zone réservée cantonale instaurée en réaction à une demande de permis inopportune vise déjà la parcelle n o 4774, ne fait pas obstacle à l'instauration, à large échelle, des zones réservées communales" (p. 3). La parcelle n o 4774 est bel et bien provisoirement inconstructible en l'état à cause d'une zone réservée cantonale adoptée pour une durée de cinq ans, selon la décision du département cantonal du 21 novembre 2019. En vertu de la jurisprudence cantonale, le dies a quo du délai de cinq ans prévu par l'art. 46 al. 1 LATC (délai maximal selon l'art. 27 al. 2 LAT, sauf éventuelle prolongation en application d'une disposition du droit cantonal) est la date d'approbation (pour un plan communal) ou d'adoption (pour un plan cantonal) de la zone réservée par le département cantonal compétent, nonobstant un éventuel recours (cf. CDAP AC.2020.0295 du 14 décembre 2021 consid. 5; cf. ég. TF 1C_14/2022 du 7 juin 2023 consid. 2). Jusqu'au 20 novembre 2024, la parcelle n o 4774 est donc soumise à une mesure conservatoire dont le droit fédéral limite la durée, en laissant au législateur cantonal la possibilité de prévoir une prolongation. Le droit cantonal vaudois est clair à ce propos: la durée initiale d'une zone réservée est de cinq ans au maximum et une prolongation est possible pour une durée de trois ans au maximum (art. 46 al. 1 LATC). Selon la doctrine, le terme de "prolongation" à l'art. 27 al. 2 LAT se rapporte à chacune des zones réservées fixées au cas par cas et non à la durée générale de cinq ans, que le législateur a fixée de manière contraignante pour les cantons. Si le droit cantonal permet une telle prolongation, il faut en prouver la nécessité en fonction des circonstances particulières; une "prolongation par précaution", c'est-à-dire la fixation d'une zone réservée de plus de cinq ans, n'est donc pas conforme à l'art. 27 LAT (cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, Art. 27, N. 69, 71). En l'occurrence, l'adoption successive d'une zone réservée cantonale, pour cinq ans dès le 21 novembre 2019, puis d'une zone réservée communale, pour cinq ans dès le 16 septembre

2022, a pour résultat d'imposer cette mesure conservatoire aux propriétaires de la parcelle n o 4774 pour une durée "initiale" de presque huit ans, sans que l'autorité compétente examine concrètement si, au terme du premier délai de cinq ans (le 20 novembre 2024), une prolongation est justifiée. Cette "superposition" de deux zones réservées pendant une certaine période aboutit à un résultat contraire au principe de l'art. 27 al. 2 LAT qui veut que la zone réservée ne puisse être prévue que pour cinq ans au plus, avant l'examen concret de la nécessité d'une prolongation. En outre, avant l'échéance du premier délai de cinq ans, on ne voit pas la nécessité de combiner deux zones réservées, adoptées par des autorités distinctes, quand elles ont les mêmes effets et visent à protéger l'établissement d'un seul et même plan d'affectation. Aussi le grief de violation du droit fédéral présenté par les recourants est-il fondé.

E. 3

Il s'ensuit que le recours doit être admis et que les décisions rendues respectivement par le conseil communal et le département cantonal sur l'opposition des recourants, c'est-à-dire sur la soumission de la parcelle n o 4774 au régime de la zone réservée 1, doivent être annulées – c'est le résultat visé en définitive par les conclusions subsidiaires du recours. Cela signifie, concrètement, que seule la mesure conservatoire applicable en l'état à la parcelle n o 4774 est la zone réservée cantonale de 2019. L'annulation des décisions attaquées n'a en revanche aucun effet sur les mesures conservatoires visant d'autres parcelles du territoire communal. Vu l'issue de la cause, il est renoncé à la perception d'un émolument judiciaire (cf. art. 49 LPA-VD). Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de la collectivité publique dont la planification est contestée, à savoir la Commune de Montreux (cf. art. 55 LPA-VD).

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