

# VD\_OMNI AC.2022.0338 vom 28. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0338](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0338)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0338 du 28 novembre 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0338 del 28 novembre 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. La complexité de la situation créée à Montreux par les arrêts du TF annulant le nouveau PGA permet aux autorités communales de justifier l'adoption de zones réservées. Il s'agit d'une mesure adéquate pour garantir que l'autorité de planification ait dorénavant la liberté de choisir la mesure correspondant le mieux aux exigences du droit fédéral. La définition de l'affectation précise des parcelles des recourants devra faire l'objet d'une analyse spécifique dans le futur PACom, ce qui rend en l'état nécessaires certaines mesures conservatoires.

## 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, quand l'admission du recours lui procurerait un avantage pratique (ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0351 du

11 juillet 2022 consid. 1c). Dans la mesure où les recourants se plaignent de l'inclusion de leurs propres biens-fonds dans une zone réservée, ils remplissent les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Les autres exigences légales de recevabilité du recours étant manifestement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

Les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 27 LAT, en substance parce qu'il serait inadéquat de prévoir une zone réservée dans une localisation de centre-ville. Ils invoquent par ailleurs le principe de la proportionnalité en faisant valoir que la mesure contestée ne permettrait pas d'atteindre l'objectif d'aménagement visé puisque le futur PACom ne pourra pas retirer des droits à bâtir, en comparaison avec la planification de 1972. Ils invoquent encore l'art. 9 Cst. en reprochant aux autorités communales une violation du principe ou des règles de la bonne foi. 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 recourants 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 du compartiment de terrain dans lequel se trouvent les deux parcelles des recourants, classé en zone de village, en zone de moyenne densité ou en zone de faible densité. 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 ; cf. aussi art. 35 LAT, fixant aux communes un délai de huit ans, dès 1980, pour établir un nouveau plan d'affectation) –, il n'est en principe pas possible de 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 précise des terrains des recourants dans le futur plan d'affectation communal (PACom). Le tribunal ne doit pas non plus déterminer le périmètre de 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; de toute manière, le droit fédéral n'empêche pas d'imposer le régime de la zone réservée 3 dans une zone à bâtir provisoire, jusqu'à l'établissement du plan d'affectation proprement dit. Quoiqu'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 en matière de densification, mais de manière à sauvegarder la substance du noyau villageois du Chêne. A cause de la mise à l'inventaire ISOS, le droit fédéral énonce à ce propos des objectifs généraux ambitieux (cf. art. 9 al. 4 let. a OISOS) qu'il incombera à l'autorité de planification de mettre en œuvre lors de l'établissement du nouveau PACom (cf. art. 11 al. 2 OISOS). La réglementation de la zone réservée 3 ne fige pas l'état existant, dès lors qu'elle permet certaines transformations ou extensions; les limites fixées à l'art. 8 RZR sont toutefois propres à empêcher des agrandissements ou des modifications de l'aspect des bâtiments d'un quartier urbain caractéristique qui pourraient être qualifiées, par les autorités spécialisées en matière de conservation des sites, d'incompatibles avec les objectifs de l'ISOS. En adoptant les mesures conservatoires litigieuses, les autorités de planification ont naturellement dû prendre en considération ces éléments dans la pesée globale des intérêts. Les recourants, qui ont élaboré un projet concret de transformation de leurs bâtiments, sont actuellement dans une situation moins favorable que s'ils avaient pu obtenir un permis de construire avant l'annulation du PGA par le Tribunal fédéral. Ils sont également, le cas échéant, traités différemment des propriétaires de biens-fonds situés dans d'autres parties du territoire communal, où des plans d'affectation (spéciaux) ont été adoptés à partir de 1980 conformément aux prescriptions de la LAT – ce qui a permis de renoncer à des mesures conservatoires générales. Cela étant, l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) n'a qu'une portée réduite dans ce domaine. 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 leurs possibilités 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). En l'occurrence, il n'y a pas de motif de considérer que l'inclusion des parcelles litigieuses dans la zone réservée 3 serait arbitraire. L'autorité cantonale de recours, qui doit selon le droit fédéral laisser une certaine liberté d'appréciation aux autorités de planification (art. 2 al. 3 LAT), n'a aucun motif de revoir les prescriptions de l'art. 8 RZR. Compte tenu de la situation des parcelles des recourants, la définition de leur affectation précise dans le futur PACom devra faire l'objet d'une analyse spécifique, ce qui rend en l'état nécessaires certaines mesures conservatoires. On ne voit pas, dans la définition des modalités de la zone réservée 3, de violation du principe constitutionnel de la proportionnalité ni des règles de la LAT. 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. c) Le grief de violation des règles, ou du principe, de la bonne foi est invoqué en relation avec le traitement, par l'administration communale, des projets de transformation des bâtiments des recourants. En somme, il est reproché aux autorités communales non pas leur choix de créer des zones réservées, mais bien plutôt l'impossibilité d'obtenir un permis de construire pour un projet concret. Cet aspect a été examiné – après le dépôt du présent recours – dans l'arrêt AC.2022.0136 du 5 avril 2023: la CDAP a considéré en substance que la municipalité n'avait pas violé les règles de la bonne foi (consid. 6). Il suffit donc de renvoyer, sur ce point, aux considérants de ce précédent arrêt. d) La CDAP est en mesure de statuer sur la base du dossier et des données topographiques ou photographiques des guichets cartographiques officiels. Il n'est donc pas nécessaire de compléter l'instruction par une inspection locale.

### **E. 3**

Il résulte des considérants 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.