

VD_OMNI AC.2022.0339 vom 15. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0339

FR: VD_OMNI AC.2022.0339 du 15 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0339 del 15 novembre 2023

Regeste

A. _____, B. _____/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Admission du recours dirigé contre le plan de zones réservées de Montreux, en tant qu'il porte sur la parcelle des recourants. LA CDAP a déjà jugé, dans le cadre d'une autre procédure, que la municipalité ne pouvait pas refuser le permis de construire une maison familiale sur cette parcelle sur la base de l'art. 47 LATC et qu'elle devait rendre une nouvelle décision sans application des mesures conservatoires au sens des art. 46 ss LATC (AC.2021.0077 confirmé par l'arrêt du TF 1C_212/2022, 1C_271/2022). L'inclusion de la parcelle des recourants dans la zone réservée va ainsi à l'encontre des instructions données aux autorités communales.

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 se plaignent d'une violation de l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), norme du droit fédéral définissant la zone réservée. Ils font valoir en substance que les autorités intimées auraient dû d'emblée retenir que leur parcelle, comme les autres parcelles non bâties du PEP, n'étaient pas susceptibles d'être dézonées dans le cadre du nouveau PACom. Selon eux, on ne voit pas en quoi la construction d'une villa sur la parcelle n° 3756 porterait atteinte aux objectifs de l'aménagement du territoire. C'est à ce jour le seul terrain qui ne porte pas de villa parmi les fonds qui l'entourent; il constitue une brèche dans la continuité du tissu bâti et il serait cohérent de permettre aux recourants de combler cette brèche par la réalisation de la

construction projetée. Ils demandent donc que leur parcelle soit retranchée des zones réservées. 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).

b) Dans la LATC, la disposition relative aux zones réservées fait partie de la section IV du chapitre II de la loi, intitulée "mesures conservatoires". Les autres mesures conservatoires prévues par le droit cantonal sont celles des art. 47 et 49 LATC, permettant à un projet de plan d'affectation de déployer un "effet anticipé négatif" dans une procédure administrative où l'autorité compétente doit statuer sur une demande d'autorisation de construire. Cet effet anticipé justifiera le refus du permis de construire mais la demande d'autorisation pourra être renouvelée si l'autorité de planification ne concrétise pas le projet de modification du plan d'affectation dans un certain délai (cf. art. 47 al. 3 et 49 al. 2 LATC). Les mesures conservatoires de l'art. 46 LATC, d'une part, et des art. 47 et 49 LATC, d'autre part, peuvent être combinées. La pratique admet qu'un projet de plan de zone réservée déploie un effet anticipé négatif: un projet de construction pourra donc être refusé en application des art. 47 ou 49 LATC avant que la zone réservée n'entre en vigueur. Dans le cas particulier, l'autorité communale a précisé, le 26 janvier 2021, refusé de délivrer aux recourants un permis de construire pour une villa, à savoir une construction nouvelle en principe conforme à la destination du PEP "Au Vernex". Ce refus était fondé sur l'art. 47 LATC, en relation avec le projet de plan des zones réservées qui, à ce moment-là, n'avait pas encore été mis à l'enquête publique. 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 PEP "Au Vernex". 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). d) Les documents établis par les autorités communales en vue de l'adoption de ces zones réservées (rapport 47 OAT, préavis municipal) ne mentionnent aucune spécificité de la parcelle n° 3756 ni aucune circonstance spéciale propre à la situation des terrains du PEP "Au Vernex". Les arguments développés à l'appui de cette mesure conservatoire sont de nature générale, en lien avec la maîtrise du développement démographique de la commune. Ainsi, il n'est pas allégué dans ces documents, ni dans les écritures des autorités intimées, qu'il existerait de nouveaux éléments, postérieurs à ceux retenus dans le cadre de la procédure de recours AC.2021.0077, fournissant une justification supplémentaire pour des mesures conservatoires selon les art. 46 ss LATC, en relation avec un projet d'utilisation de la parcelle conforme à la réglementation du PEP "Au Vernex", c'est-à-dire pour y construire une villa (vu la surface de la parcelle, cette réglementation ne permet pas la construction d'autres bâtiments). Précisément, dans son arrêt de renvoi AC.2021.0077 du 31 mars 2022 – implicitement confirmé par le Tribunal fédéral, puisqu'il ne l'a pas annulé, ayant rejeté les deux recours dont il était saisi –, la CDAP a examiné la question de savoir si des considérations générales concernant l'établissement du nouveau PACom après l'annulation du nouveau PGA par le Tribunal fédéral (arrêts du 16 avril 2020) justifiaient l'application de mesures conservatoires sur la parcelle n° 3756. Elle a répondu à cette question par la négative et elle a renvoyé la cause " à l'autorité communale pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire, sans application des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC " (consid. 4 de l'arrêt AC.2021.0077). Il convient de retenir que le projet de villa litigieux est toujours actuel, les recourants alléguant qu'ils entendent réaliser la construction projetée. Au demeurant, dans l'hypothèse où certains aspects architecturaux du projet d'août 2020 auraient été modifiés, sans changer les caractéristiques essentielles du bâtiment, cela ne serait pas déterminant pour le sort de la présente contestation (cf. notamment CDAP AC.2019.0172 du 16 janvier 2020). L'obligation, statuée dans l'arrêt de renvoi entré en force, empêchait les autorités communales d'appliquer à la parcelle des recourants " des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC". Cela signifie que la mesure conservatoire de l'art. 47 LATC, appliquée par la commune le 26 janvier 2021 mais annulée par le Tribunal cantonal le 31 mars 2022, ne pouvait pas être remplacée le 16 septembre 2022 (date de l'approbation et de la mise en vigueur du plan des zones réservées) par la mesure conservatoire de l'art. 46 LATC, étant donné que, sur la parcelle n° 3756, ces deux mesures conservatoires successives ont concrètement les mêmes effets et qu'elles sont fondées sur les mêmes motifs. e) En résumé, l'inclusion de la parcelle des recourants dans la zone réservée 1 va à l'encontre des instructions données aux autorités communales dans l'arrêt AC.2021.0077 du 31 mars 2022. Cet arrêt réglait la question des mesures conservatoires en lien avec l'élaboration du nouveau PACom. La pesée des intérêts à effectuer dans la procédure d'établissement des zones réservées, en fonction des critères de l'art. 27 LAT et des circonstances particulières de la présente cause, aurait dû amener la municipalité à proposer au conseil communal de retirer la parcelle n° 3756 de la zone réservée 1. Le plan litigieux a donc été adopté en violation des règles du droit fédéral et du droit cantonal sur les mesures conservatoires. Les griefs des recourants sont, dans cette mesure, fondés.

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 3756 au régime de la zone réservée 1, doivent être annulées. Il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs du recours. La cause pouvant être jugée sur la base du dossier, les requêtes tendant à ce que l'instruction soit complétée sont rejetées. 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.