

VD_OMNI AC.2022.0340 vom 28. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0340

FR: VD_OMNI AC.2022.0340 du 28 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0340 del 28 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. Les décisions attaquées sont suffisamment motivées (c. 2). Le plan des zones réservées ne concerne pas l'ensemble du territoire communal. 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, eu égard aux caractéristiques de la parcelle de la recourante (un coteau d'une certaine surface) (c. 3).

Erwägungen

E. 1

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 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; 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: "[I] 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 ". Ce recours est le recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'espèce, la recourante a précisément attaqué ces deux décisions. Elle a qualité pour recourir, dès lors qu'après avoir formé opposition lors de l'enquête publique, elle conteste une mesure comportant une restriction de son droit de propriété sur son 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

Dans un grief de nature formelle, la recourante dénonce une violation du droit d'être entendu, en critiquant la motivation, d'après elle insuffisante, des décisions attaquées. 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. Selon les circonstances, la motivation peut résulter de l'argumentation de la décision (cf. ATF 148 III 30 consid. 3.1,

141 V 557 consid. 3.2.1 et les références). En raison de la nature "législative" de la procédure d'établissement des plans d'affectation (et des zones réservées) au niveau communal et de l'existence d'une procédure d'approbation cantonale, la motivation des décisions résulte de différents actes (rapport 47 OAT, préavis municipal, réponses aux oppositions, procès-verbal des débats du conseil communal, décision du département cantonal). Il incombe aux intéressés, en particulier lorsqu'ils sont conseillés par un avocat dès la phase de l'enquête publique, de consulter ces différents documents pour comprendre le sens et le contexte de la mesure d'aménagement qu'ils critiquent. En l'espèce, il y a lieu de considérer que les différents documents établis par les autorités communales permettaient à la recourante de bien saisir les motifs pour lesquels sa parcelle a été incluse dans le plan des zones réservées, à l'instar d'autres terrains de la zone résidentielle du PGA 1972. Compte tenu de l'argumentation, assez générale, de son opposition, la recourante ne pouvait pas exiger, sous l'angle de l'obligation de motiver, que la réponse adoptée par le conseil communal traitât d'autres aspects. En définitive, la recourante n'est pas fondée à se plaindre d'une violation de la garantie de l'art. 29 al. 2 Cst.

E. 3

La recourante soutient que l'établissement de zones réservées sur l'entier du territoire communal serait contraire au droit fédéral et cantonal. Elle considère en outre que sa parcelle constitue une brèche dans le milieu bâti, de sorte qu'un déclassement serait d'emblée inenvisageable. 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) La recourante 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. C'est le cas de la parcelle n o 12593, située en contrebas de la route de Glion. 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. c) La recourante prétend que le plan de zones réservées couvrirait l'entier du territoire communal: or, l'examen sommaire de ce plan montre que tel n'est manifestement pas le cas. De nombreux compartiments de terrain, situés dans le territoire largement bâti, ne sont pas visés par le plan des zones réservées: il en va, pour ne citer que quelques exemples, du secteur concerné par le plan de quartier (PQ) "A Chaulin" de 1992, du périmètre du PQ "Fin du Craux" de 1993, ou encore de celui du plan partiel d'affectation (PPA) "Les Grands Prés", entré en vigueur en 2018. Le rapport 47 OAT contient des explications au sujet de ces plans spéciaux, qui ne sont pas soumis à la "mesure générale" (cf. supra, ch. 5.3.2 de ce rapport). Quoi qu'en pense la recourante, il y a lieu d'admettre que les autorités communales ont procédé à une délimitation judicieuse et pertinente des zones réservées, qui tient compte des spécificités des différents espaces qui constituent la commune de Montreux, qu'il s'agisse de la zone de centre (zone réservée 5), des secteurs résidentiels encore régis par le PGA 1972 (zone réservée 3) ou encore des autres territoires mis en zone réservée. d) Dans son argumentation, la recourante fait encore valoir que sa parcelle n o 12593 constitue une brèche dans le milieu bâti, pour laquelle un déclassement serait d'emblée inenvisageable. On peut se demander si un tel grief ne porte pas en réalité sur l'affectation future de cette parcelle, ce qui sortirait du cadre du présent litige. En effet, dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision 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). En l'espèce, l'objet de la contestation est un plan de zones réservées, adopté par le conseil communal et approuvé par le département cantonal. La présente procédure de recours vise uniquement à contrôler la conformité au droit de la zone réservée 3, en tant que cette mesure conservatoire vise la propriété de la recourante. Ses critiques, liées à l'affectation future de la parcelle n o 12593, sont donc irrecevables. Il convient de rappeler à ce propos que l'application à une parcelle du régime de la zone réservée n'équivaut 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. 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. Il n'y a pas non plus lieu de déterminer si la parcelle de la recourante et les terrains voisins – le coteau sous la route de Glion, avec quelques bâtiments épars dans des prairies attenantes à des secteurs boisés – 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. Cette notion doit en principe être comprise de manière étroite; il faut la jurisprudence que l'on soit en présence d'un milieu bâti cohérent qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur" – cf. notamment 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, pour les zones du PGA 1972, 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 un 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 du coteau concerné, qui représente une certaine surface. C'est pourquoi le classement de la parcelle de la recourante dans une des zones réservées du plan litigieux ne viole pas l'art. 27 LAT. Les griefs de violation du droit fédéral, ainsi que des dispositions correspondantes du droit cantonal, sont par conséquent mal fondés. e) Vu le sort des griefs ci-dessus, il n'est pas nécessaire de procéder à une inspection locale, le dossier de la cause étant suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause, en ayant par ailleurs consulté les données topographiques et photographiques des guichets cartographiques officiels (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les références). En définitive, le classement de la parcelle n o 12593 de la recourante dans la zone réservée 3 du plan litigieux est conforme à la loi.

E. 4

Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Cela entraîne la confirmation des décisions rendues respectivement par le conseil communal et le département cantonal. La recourante, 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.