

VD_OMNI AC.2022.0348 vom 28. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0348

FR: VD_OMNI AC.2022.0348 du 28 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0348 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. Qualité pour recourir douteuse (intérêt indirect). La réglementation des zones réservées, dont la portée est uniquement négative, n'accroît pas les possibilités de bâtir. L'autorité qui délivre les permis de construire ne peut pas renoncer à appliquer le règlement actuellement valable pour la zone. 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. Pas d'inégalité de traitement.

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, la recourante conteste la décision d'approbation du département cantonal, sans attaquer expressément la décision du conseil communal adoptant le plan des zones réservées. Il faut cependant considérer que le recours est dirigé contre ces deux décisions qui, en vertu du droit cantonal, sont notifiées de manière coordonnée et peuvent ensemble faire l'objet d'un contrôle judiciaire. 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). En l'espèce, la recourante critique essentiellement les effets de la réglementation des zones réservées, en tant que cette dernière laisse la possibilité de surélever certains bâtiments, ce qui, selon elle, serait susceptible d'aggraver la situation de surdimensionnement de la commune de Montreux. Il n'est pas évident de déterminer en quoi, vu son argumentation, elle se plaint d'une véritable restriction de son droit de propriété ou atteinte à sa situation de propriétaire, découlant directement de la mesure conservatoire litigieuse (à propos de la portée juridique d'une zone réservée, cf. infra consid. 2). On discerne, dans sa motivation, un intérêt indirect: en substance, 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 des conditions de construction sur les parcelles n os 4161 et 4833, situées dans un périmètre central d'une agglomération (et donc en principe dans un secteur où une utilisation suffisamment dense du sol doit être assurée), et dans l'hypothèse également où l'indice d'utilisation du sol fixé par le nouveau PACom pour ces deux parcelles serait réduit à cause de ces nouvelles surfaces habitables récentes, selon une sorte de mécanisme de vases communicants, mais sans réflexion globale d'aménagement du territoire ni prise en compte de l'intérêt à la densification des centres cantonaux ou régionaux, la recourante pourrait éventuellement, au terme de la procédure d'établissement du PACom, obtenir des possibilités d'utilisation de sa propriété 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. La question de la qualité pour recourir peut toutefois, vu l'issue de la cause, demeurer indéterminée. Les autres exigences légales de recevabilité du recours étant manifestement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante estime que " les zones réservées 3 à 6 contiennent des règles de planification positive, permettant la surélévation de certains bâtiments, voire des démolitions-reconstructions avec des surélévations importantes ". Elle en déduit que la zone réservée, au lieu de prévoir un effet anticipé négatif, impliquerait en réalité un effet anticipé positif, contraire aux art. 27 LAT et 46 LATC: selon la recourante, le plan de zone réservées régit l'affectation du sol, puisqu'il organise déjà les possibilités de bâtir, " sous la forme d'un programme général de surélévation ". En outre, la mesure litigieuse accroîtrait, de par ces possibilités, le surdimensionnement de la zone à bâtir montreuusienne. La recourante expose enfin que le plan de zone réservée est contraire aux principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de la proportionnalité. a) Le litige porte essentiellement sur la question de savoir si la réglementation de la zone réservée 3, à laquelle sont soumises les parcelles de la recourante, accroît les possibilités de bâtir. Il convient d'emblée de relever que le périmètre général de la zone réservée 3 couvre environ 200 ha, cette mesure s'appliquant à différentes zones du PGA 1972, mais également, comme en l'espèce, au périmètre de plans

d'affectation spéciaux. Il est vraisemblable que la réglementation critiquée limitant le nombre de niveaux dans la zone réservée 3 soit, dans certains cas, plus restrictive que les règles actuelles. Il n'est cependant pas nécessaire d'examiner plus avant cette question, ni de déterminer précisément en quoi, dans la zone de villas II, les réglementations du PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard" et de la zone réservée 3 divergent concrètement.

b) 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. La doctrine retient que les zones réservées déploient uniquement une portée négative (" nur negative Bedeutung "; cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève-Zurich-Bâle 2106, Art. 27 N. 26 [aussi en allemand]). C'est en effet bien le sens de l'art. 27 LAT – ainsi que de l'art. 46 LATC, qui n'a pas une portée différente – de ne pas modifier directement le régime de la zone à bâtir (pas d'effet positif), de sorte que l'autorité compétente ne saurait, sur la base de la seule mesure conservatoire, délivrer une autorisation de construire ne respectant pas strictement la réglementation actuelle. En d'autres termes, même si le règlement de la zone réservée 3 est moins contraignant que celui du PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard" pour la zone de villas II à propos du gabarit des bâtiments à transformer ou à reconstruire – lorsque de tels projets ne sont pas réputés entraver l'établissement du futur plan d'affectation –, l'autorité qui délivre les permis de construire ne peut pas renoncer à appliquer le règlement actuellement valable pour la zone de villas II. C'est pourquoi les critiques de la recourante à propos de l'effet prétendument positif de la zone réservée 3 ne sont pas concluantes, cette mesure conservatoire n'étant pas susceptible d'affaiblir la réglementation du PEP "A Chailly-Baugy-Les Crêtes-Beau Regard". Dès lors que le plan de zone réservée litigieux est dépourvu de portée positive, le grief que la recourante tire de son impact supposé sur le surdimensionnement de la zone à bâtir ne peut être qu'écarté, de même que ses longs développements sur la méthode automatique de détermination des réserves (MADR), qu'elle critique. La question de la MADR est non pertinente en l'espèce: 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 (incluant le principe de la proportionnalité). 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. Ces questions seront examinées par les autorités de planification dans la procédure d'établissement proprement dite du nouveau PACom.

c) La recourante ne remet 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, bien plus que le surdimensionnement de la zone à bâtir, 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, ainsi que pour les secteurs régis par une planification postérieure que les autorités d'aménagement estiment à ce stade obsolète. Aussi l'établissement de zones réservées sur le territoire communal n'est-il pas critiquable car les autorités planificatrices ont bien appliqué l'art. 27 LAT; cette mesure conservatoire est en d'autres termes nécessaire et, comme telle, proportionnée.

d) La recourante se dit enfin victime d'une inégalité de traitement: elle expose que la réglementation relative aux différentes zones réservées (3, 4, 5 et 6) prévoit des possibilités de surélévation différentes selon les secteurs, alors que ces secteurs, tous compris dans l'agglomération montreuusienne, ne diffèrent pas significativement l'un de l'autre. Or l'égalité de traitement 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 que la zone réservée. En l'occurrence, la zone réservée 3 s'applique à un secteur délimité du territoire montreuusien, à l'écart des rives du lac Léman, essentiellement compris entre les voies ferrées, en aval, et l'autoroute A9 en amont. Ce secteur à caractère résidentiel est à l'évidence suffisamment différent du centre-ville de Montreux (zone réservée 5), de la localité de Clarens (zone réservée 4) ou de celle de Territet (zone réservée 6) pour justifier l'application d'une réglementation différente. À tout le moins, les autorités planificatrices n'ont pas versé dans l'arbitraire en prévoyant des possibilités de construire (légèrement) différentes pour des secteurs qui ont, en définitive, leurs caractéristiques propres. Quant à la prétendue inégalité de traitement à l'intérieur de la zone 3 elle-même (les recourants estiment que la réglementation de la zone réservée interdit aux propriétaires d'une parcelle non construite d'ériger un bâtiment, alors qu'il est possible, pour les propriétaires de constructions existantes, de procéder à leur surélévation), il y a lieu d'admettre que la nature de la parcelle (construite ou non) est un motif sérieux et objectif qui justifie des mesures conservatoires quelque peu différentes, s'agissant des possibilités réglementaires. Cette règle permet en particulier d'éviter que des projets de construction concernant des parcelles non bâties viennent entraver la liberté de planifier (le cas échéant de dézoner) de l'autorité en charge de l'aménagement du territoire. Les zones réservées

critiquées par la recourantes n'ont donc pas été établies en violation des normes pertinentes du droit fédéral et du droit cantonal.

E. 3

Il s'ensuit que le recours, 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. 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.