

VD_OMNI AC.2022.0350 vom 16. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0350

FR: VD_OMNI AC.2022.0350 du 16 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0350 del 16 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. 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, s'agissant de parcelles situées dans un secteur périphérique de la commune, entouré de forêts, loin du périmètre compact de l'agglomération. L'inclusion des parcelles litigieuses dans une zone réservée n'est ni arbitraire, ni contraire à l'égalité de traitement. La réglementation critiquée par la recourante n'empêche pas l'application du droit fédéral et est proportionnée (c. 2). Pas de violation des règles de la bonne foi (c. 3).

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) dispose que les communes peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT (al. 1), la procédure d'approbation étant celle des plans d'affectation (al. 2). 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. 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 ses immeubles (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

La recourante soutient que l'inclusion de ses parcelles dans la zone réservée 1 viole l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); elle qualifie cette mesure de contraire aux principes constitutionnels de la proportionnalité et de l'égalité de traitement. 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 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 secteur du "Haut-de-Caux", singulièrement du compartiment de terrain dans lequel se trouvent les deux parcelles de la recourante, un espace d'environ 4 ha compris entre la route des Monts et la voie de chemin de fer MOB, peu construit et bien distinct du périmètre de l'ancienne station touristique (périmètre P1 de l'inventaire ISOS). 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. Néanmoins, 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 [supra, let. F]; cf. aussi art. 35 LAT, fixant aux communes un délai de huit ans, dès 1980, pour établir un nouveau plan d'affectation) –, on voit mal actuellement comment on pourrait se prévaloir de l'ancien classement en zone à bâtir; le régime de la zone de résidence d'agrément, décidé en 1972 pour le compartiment de terrain où se trouvent les parcelles litigieuses, ne peut plus justifier l'octroi d'un permis de construire. 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 des terrains de la recourante dans le futur plan d'affectation communal (PACom). Il n'y a pas non plus lieu de déterminer si ces terrains 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. Selon la jurisprudence, cette notion doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti cohérent qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (arrêt TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3 et les références). Vu les caractéristiques du secteur "Haut-de-Caux", où les constructions, éparses, sont essentiellement des chalets, on pourrait sans doute considérer que les parcelles n os 6005 et 6006, ou à tout le moins la partie non construite de cette propriété (environ 1 ha), ne répondent pas à la définition de l'art. 36 al. 3 LAT; selon la LAT, elles pourraient être traitées comme des terrains classés en zone agricole (art. 16 LAT), où les constructions non agricoles ne sont admises qu'aux conditions des art. 24 ss LAT ("Exceptions prévues hors de la zone à bâtir"). Quoi qu'il en soit, dans l'incertitude sur cette question – à cause de l'absence d'une mesure de planification valablement adoptée depuis 1980 dans ce secteur périphérique de la commune entouré de prairies et de forêts, loin du périmètre compact de l'agglomération –, 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 en zone non constructible, voire un classement dans une zone (à bâtir, à protéger) limitant strictement les nouvelles constructions. Cette mesure conservatoire peut se justifier, à Caux, dans la zone à bâtir provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT, dont le régime devra être précisé dans le futur PACom, comme hors de cette zone à bâtir provisoire. C'est pourquoi le classement des parcelles de la recourante dans une des zones réservées du plan litigieux ne viole pas l'art. 27 LAT. c) L'égalité de traitement, invoquée par la recourante qui se réfère à l'art. 8 Cst., 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 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). A l'évidence, vu ce qui vient d'être exposé, l'inclusion des parcelles litigieuses dans une zone réservée n'est pas arbitraire et il n'y a pas lieu de comparer les restrictions imposées respectivement à la recourante et à d'autres propriétaires fonciers. d) L'interdiction provisoire de construire découlant du classement en zone réservée (cf. art. 6 al. 2 RZR) respecte par principe le principe de la

proportionnalité, puisque le but de cette mesure conservatoire est d'empêcher une utilisation du sol incompatible avec une future mesure d'aménagement qui pourrait être un classement en zone non constructible. Cela étant, la recourante critique spécialement, sous l'angle de la proportionnalité, deux clauses de l'art. 6 RZR: celle qui n'admet la démolition-reconstruction que dans les limites de l'art. 80 LATC (al. 3); et celle qui prescrit qu'aucune surface en nature de pré-champ ne peut faire l'objet d'aménagement (al. 6). L'application de l'art. 80 LATC, qui règle le sort des "bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir" (titre de la disposition) est concevable dans le périmètre de la zone à bâtir provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT. Comme cette zone ne dispose pas d'une réglementation spécifique, à propos des dimensions des bâtiments, de la distance aux limites, du coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, du genre de constructions admises, etc., et partant comme il n'est pas aisé de déterminer si les bâtiments existants sont conformes ou non aux règles de cette zone à bâtir provisoire, il n'est pas critiquable de renvoyer au régime de l'art. 80 LATC, s'agissant de la réglementation applicable à la transformation, à l'agrandissement et à la reconstruction de ces bâtiments. Dans le régime transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT, on peut en effet se fonder sur une telle règle du droit cantonal pour maîtriser l'évolution des constructions existantes. La clause de l'art. 6 al. 3 in fine RZR est donc admissible et elle se prête à une interprétation conforme au principe de la proportionnalité. La question devra quoi qu'il en soit être examinée par l'autorité administrative compétente, après le dépôt d'une demande d'autorisation de construire. Au cas où les autorités compétentes pour traiter une demande de permis de construire pour un projet présenté par la recourante, sur son terrain, considéreraient qu'on ne se trouve pas dans la zone à bâtir provisoire, mais hors de la zone à bâtir, les règles des art. 24 ss LAT s'appliqueraient en principe, nonobstant d'éventuelles dispositions contraires du droit communal. En présence d'un projet de transformation d'un bâtiment existant ou de démolition-reconstruction, le département cantonal devrait donc examiner si les conditions de l'art. 24c LAT sont remplies; il lui appartiendrait de statuer sur cette question, vu les règles des art. 25 al. 2 LAT, 81 LATC, 120 let. a LATC. La mention de l'art. 80 LATC dans le règlement de la zone réservée n'aurait pas de portée pratique, vu la réglementation du droit fédéral directement applicable. La clause critiquée de l'art. 6 al. 3 RZR n'empêche pas l'application du droit fédéral et, pour ce motif, elle ne viole pas le principe de la proportionnalité. e) La recourante soutient encore que la clause de l'art. 3 al. 6 RZR (" aucune surface en nature de pré-champ ne peut faire l'objet d'aménagement ") viole le principe de la proportionnalité. Dans sa réponse, la municipalité précise que cette clause, que l'on retrouve aussi dans les dispositions applicables aux cinq autres zones réservées, vise à empêcher des aménagements extérieurs ayant " un effet non anodin sur l'aspect construit du sol "; des compensations seront cependant admissibles " pour autant qu'elles soient projetées dans le cadre du projet d'aménagements extérieurs même ". On déduit de ces explications que la clause litigieuse n'a pas pour but d'empêcher absolument tout nouvel aménagement extérieur dans le périmètre des zones réservées, mais qu'une appréciation concrète des effets globaux du projet " sur l'aspect construit du sol " devra être effectuée, en tenant compte de propositions de compensation. Ainsi, une application de la norme litigieuse conforme au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) est possible. Il convient d'ajouter, en relation avec ce qui vient d'être exposé (consid. 2d), que si les autorités compétentes considèrent que l'aménagement extérieur projeté se trouve hors de la zone à bâtir, elles appliqueront d'office les règles du droit fédéral (art. 24 ss LAT), auxquelles un règlement communal ne peut en principe pas faire obstacle. L'art. 3 al. 6 RZR

ne viole donc pas le droit constitutionnel.

E. 3

La recourante se plaint encore d'une violation du principe de la bonne foi, en faisant valoir qu'elle a acquis ses immeubles et investi dans deux projets de construction – en obtenant un permis de construire pour le premier mais pas pour le second – alors que les autorités communales donnaient l'information selon laquelle le PGA de 1972 était légal et applicable. Elle invoque les art. 5 al. 3 et 9 Cst., qui prescrivent aux organes de l'Etat d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. La seule question décisive, dans la présente affaire, est celle de savoir si l'instauration de zones réservées, après l'annulation par le Tribunal fédéral du plan général d'affectation élaboré entre 2007 et 2017, va à l'encontre d'assurances formelles qui auraient été données à la recourante que cette mesure conservatoire ne serait pas utilisée dans cette situation complexe et inattendue. Tel n'est pas le cas. Manifestement, en fonction de l'évolution des circonstances depuis 2008, en particulier de l'obligation d'établir un nouveau plan d'affectation communal imposée en 2020 par une autorité fédérale, les autorités de planification pouvaient estimer que l'instrument de la zone réservée devait être utilisé. On ne voit pas en quoi cela serait contraire aux règles de la bonne foi. Ce grief est mal fondé.

E. 4

Il s'ensuit que le recours, entièrement 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.