

ANALYSE DE L'ARRÊT TF 1C_311/2025

Analyse de l'arrêt TF 1C_311/2025

Sarah Perrier, Avocate, spécialiste FSA droit du bail et de la PPE, titulaire du CAS en droit de la construction et de l'immobilier

**TF 1C_311/2025, 20 avril 2026, destiné à la publication
I^{re} Cour de droit public**

Thèmes: Propriété/Possession, Publication prévue

Lois: Art. 26 LAT, Art. 27 LAT

Newsletter immodroit.ch juin 2026

30 juin 2026

Zone réservée: à partir de quand déploie-t-elle ses effets (dies a quo)?

I. Objet de l'arrêt[1]

Zones réservées: à partir de quand déploient-elles leurs effets (*dies a quo* du délai de 5 ans des art. 27 LAT et 46 LATC)? La jurisprudence cantonale en vigueur jusqu'alors, considérant que le *dies a quo* des zones réservées était le jour de leur approbation par le département cantonal compétent, est renversée. Le *dies a quo* correspond au jour de la mise à l'enquête publique de la zone réservée.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

Les époux A et B sont copropriétaires d'une parcelle sise sur la Commune de Montreux, dans le village des Avants.

En 2018, les époux A et B ont déposé une demande de permis de construire visant à la réalisation de deux immeubles d'habitation avec un garage souterrain sur leur parcelle. Durant l'enquête publique, la DGTL (Direction générale du territoire et du logement) s'est opposée au projet en invoquant le surdimensionnement des zones à bâtir de la commune.

Du 24 octobre au 22 novembre 2018, la DGTL a ensuite mis à l'enquête publique un plan de zone réservée cantonale selon l'art. 46 LATC (Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985).

Le 21 novembre 2019, le DTE (Département cantonal du territoire et de l'environnement) a approuvé le plan de zone réservée dont est ici question.

Sur recours des époux A et B, par Arrêt du 1^{er} décembre 2020, la CDAP (Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois) a confirmé la zone réservée. Les époux A et B ont renoncé à recourir au Tribunal fédéral.

Précédemment, en 2007, les autorités communales de Montreux avaient mis à l'enquête publique un projet de Plan général d'affectation et de règlement entièrement révisés, afin de remplacer les instruments de planification en vigueur, principalement le plan des zones de la commune du 15 décembre 1972. Le Tribunal fédéral avait été saisi de différents recours contre les arrêts cantonaux confirmant cette planification. Dans la cause TF 1C_632/2018, le Tribunal fédéral a admis

le recours et réformé l'arrêt cantonal du 16 avril 2020. En résumé, les décisions d'adoption, respectivement d'approbation préalable du PGA 2007, étaient annulées et la commune était invitée à adapter son projet de PGA sur différents points en conformité avec le droit fédéral.

En conséquence, les autorités communales ont décidé de mettre en place des zones réservées communales, zones comprenant notamment la parcelle propriété des époux A et B. Le projet de plan des zones réservées communales a été mis à l'enquête du 24 avril au 25 mai 2021. Les époux A et B s'y sont opposés. Le 2 mars 2022, le Conseil communal de Montreux a adopté le plan et le DITS (Département cantonal des institutions, du territoire et du sport) l'a approuvé par décision du 16 septembre 2022.

Les époux A et B ont saisi la CDAP d'un recours qui a été admis par Arrêt du 10 novembre 2023 (AC.2022.0334). La zone réservée communale a ainsi été annulée, seule la mesure conservatoire cantonale demeurant.

En 2024, la DGTL a estimé que la zone réservée cantonale devait être prolongée de 3 ans, soit jusqu'au 21 novembre 2027. La prolongation de la durée de la validité de la zone réservée a été mise à l'enquête publique du 21 août au 19 septembre 2024 et les époux A et B s'y sont opposés. Par décision du 18 novembre 2024, la DITS a levé l'opposition et approuvé la prolongation de la zone réservée cantonale jusqu'au 21 novembre 2027.

Par Arrêt du 7 mai 2025, la CDAP a rejeté le recours formé par les époux A et B et confirmé la prolongation de la zone réservée cantonale.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, les époux A et B ont saisi le Tribunal fédéral et demandé principalement la réforme de l'arrêt cantonal en ce sens que le recours est admis, la décision rendue le 18 novembre 2024 par le DITS annulée et qu'il soit constaté que la parcelle litigieuse n'est plus sise en zone réservée. Subsidiairement, les époux A et B ont conclu au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

B. Le droit

Les Recourants considèrent que le Tribunal cantonal vaudois a violé le droit fédéral en jugeant que le délai de validité de 5 ans de la zone réservée cantonale avait commencé à courir le 21 novembre 2019, soit au moment de son approbation par l'autorité cantonale compétente, et non au jour de sa mise à l'enquête, soit le 24 octobre 2018, et d'avoir en conséquence considéré que la décision du DITS du 18 novembre 2024 ordonnant sa prolongation était intervenue en temps utile (consid. 3).

Le Tribunal fédéral rappelle que l'art. 27 LAT est muet au sujet de la procédure d'instauration des zones réservées, procédure qui relève de la compétence des cantons (cf. art. 25 al. 1 LAT). Ces derniers doivent en principe se conformer aux prescriptions du droit fédéral applicables aux plans d'affectation (cf. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz (RPG), n. 31 ad art. 27 LAT) (consid. 3.3.1). En droit vaudois, la procédure d'établissement et d'approbation des plans d'affectation est régie par les art. 34 ss LATC. L'art. 42 LATC prévoit l'adoption des plans d'affectation par le conseil communal. Selon l'art. 43 LATC, ceux-ci sont ensuite approuvés par le département cantonal compétent qui notifie les décisions cantonale et communale aux opposants éventuels (al. 1 et 2). Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen (al. 2). Le service constate ensuite l'entrée en vigueur du plan (al. 3), constatation qui, selon l'interprétation qu'en livre la jurisprudence cantonale, n'a pas de portée constitutive (cf. arrêt TF 1C_142/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.2.3). Cette procédure répond à celle définie au niveau fédéral par l'art. 26 al. 1 et 2 LAT. Quant à l'art. 26 al. 3 LAT, il prévoit que l'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire (al. 3).

Cela étant, le Tribunal fédéral considère que la finalité particulière de la zone réservée peut justifier une dérogation aux prescriptions générales (cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 31 ad art.27 LAT) (consid. 3.3.2). S'agissant plus particulièrement de son entrée en vigueur, la doctrine et la jurisprudence relèvent que celle-ci intervient en général – s'écartant en cela de l'art. 26 al. 3 LAT – au jour de sa mise à l'enquête publique compte tenu de ses objectifs conservatoires (cf. arrêts TF 1C_518/2019 du 8 juillet 2020, consid. 4.3; 1C_149/2018 du 13 septembre 2018, consid. 2.5;

ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planifier affectation, 2016, n.48 ad art. 27 LAT; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., no. 28 ad art. 27 LAT). Plusieurs législations cantonales le prévoient d'ailleurs expressément. Il en va ainsi des cantons d'Argovie, de Berne, Fribourg, Neuchâtel, ainsi que des Grisons.

Le Tribunal fédéral finit ainsi par considérer que, bien que l'art. 27 LAT ne règle pas la question de manière exhaustive, en n'interdisant pas aux cantons de prévoir d'autres moyens pour garantir une planification future, ces derniers ne sauraient contourner les exigences du droit fédéral (cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 35 ad art. 27 LAT), notamment la durée maximale contraignante de cinq ans, durée maximale fixée de manière générale et abstraite par le législateur fédéral, durée pendant laquelle les restrictions provisoires à la propriété peuvent encore être considérées comme proportionnées (cf. RUCH, op. cit., n. 69 ad art. 27 LAT; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 22 ss ad art. 27 LAT; voir également **ATF 109 Ia 264** consid. 5a). En droit vaudois, l'art. 49 al. 1 LATC prive, dès la mise à l'enquête du plan, les autorités qui délivrent les autorisations de construire de toute marge d'appréciation, leur imposant le refus de toute demande de permis allant à l'encontre du plan. Cette mesure n'est, sur le principe, pas individualisée, dès lors qu'elle concerne indistinctement l'ensemble des propriétaires du périmètre de la zone réservée: elle bénéficie en outre des effets de publicité liés à l'obligation d'enquête publique de la zone réservée. L'interdiction provisoire fondée sur l'art. 49 al. 1 LATC revêt ainsi une portée similaire à celle de la zone réservée. Il s'ensuit qu'une interprétation conforme au droit fédéral du droit vaudois impose de fixer le *dies a quo* du délai de cinq ans de l'art. 27 LAT au jour de la mise à l'enquête et non à la date ultérieure de son approbation au risque sinon d'aboutir à un dépassement de la durée initiale contraignante de cinq ans prévue par le droit fédéral, ce qui reviendrait à admettre *de facto* une prolongation de cette durée maximale (art. 27 al. 2 LAT), sans pour autant procéder à son examen, ni sous l'angle de l'intérêt public, ni sous celui de la proportionnalité (cf. RUCH, op. cit., n. 71 ad art. 27 LAT; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 23 ad art. 27 LAT), voire conduirait à consacrer de fait une durée initiale dépassant les cinq ans, ce que proscrie le droit fédéral (cf. RUCH, op. cit., n. 71 ad art. 27 LAT).

Le Tribunal fédéral finit donc par confirmer que, dans le cadre particulier, la décision de prolongation de la zone réservée a été prise par le département cantonal compétent le 18 novembre 2024, après l'écoulement d'une période de plus de six ans depuis la mise à l'enquête du 24 octobre 2018, respectivement depuis que la parcelle des Recourants est frappée par une interdiction de construire (cf. art. 49 al. 1 LATC) (consid. 3.4). La prolongation apparaît ainsi tardive.

Partant, le recours est admis (consid. 4). L'arrêt attaqué et la décision du département cantonal du 18 novembre 2024 sont annulés. La parcelle des époux A et B n'est plus sise en zone réservée cantonale.

III. Analyse

Cet arrêt s'inscrit dans le cadre de ce que l'on peut dorénavant qualifier de saga de la révision du plan des zones de la Commune de Montreux de 1972, révision encore en cours à ce jour.

Rappelons que cette saga a démarré lorsque, par Arrêt du 16 avril 2020 (publié aux ATF 146 II 289), le Tribunal fédéral, saisi de différents recours contre des arrêts cantonaux confirmant la planification projetée par la Commune de Montreux, a annulé les décisions d'approbation du « nouveau » PGA de 2007 et invité la commune à revoir et à adapter son projet afin que ce dernier se conforme au droit fédéral. En substance, le Tribunal fédéral reprochait à la Commune de Montreux de ne pas satisfaire à son obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, de ne pas intégrer, dans son projet de PGA, les hauts de Montreux et de se contenter de régler la partie urbanisée de son territoire en excluant notamment les villages situés au nord du territoire communal.

Le contexte étant rappelé, l'art. 27 al. 1 LAT prévoit que les autorités compétentes peuvent prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités et qu'à l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation. L'al. 2 prévoit, pour sa part, qu'une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus, le droit cantonal pouvant prolonger ce délai. En droit cantonal vaudois, la question des zones réservées est réglée à l'art. 46 LATC. Cette disposition confère aux communes et au département la possibilité d'établir des

zones réservées selon l'art. 27 LAT. Elle indique également que ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum.

La jurisprudence considère à cet égard qu'une zone réservée au sens de ces dispositions est une mesure conservatoire qui équivaut à un plan d'affectation et qui entraîne des restrictions à la propriété permettant d'interdire temporairement toute construction (ATF 113 la 362, consid. 2). Le principe de proportionnalité exige cependant que cette mesure corresponde au périmètre concerné par l'obligation de planifier, qu'elle soit limitée dans le temps (TF 1C_275/2021 du 29.03.2022, consid. 2.3.2). En outre, notre Haute Cour retient également que la zone réservée a pour but de bloquer toute construction future et constitue une mesure de sécurisation préventive d'une durée limitée, qui ne peut atteindre son but que si elle prend effet immédiatement (TF 1C_518/2019 du 08.07.2020, consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré qu'il n'était pas arbitraire de retenir qu'une zone réservée se distinguait en cela d'un plan d'affectation (TF 1C_142/2022 du 07.06.2023, consid. 2.4.3).

Dans le cas présent, la zone réservée cantonale devait être une mesure conservatoire prise dans le cadre des opérations de révision de la planification locale de Montreux. La mesure prise était destinée à rendre provisoirement inconstructible le bien-fonds des époux A et B.

Si la jurisprudence fédérale du 8 juillet 2020 indiquait clairement que la zone réservée ne pouvait atteindre son but que si elle prenait effet immédiatement, une autre jurisprudence fédérale précédente du 7 juin 2023 avait, quant à elle, retenu qu'il n'était pas arbitraire d'avoir fixé le *dies a quo* du délai de cinq ans de l'art. 46 LATC au jour de l'approbation préalable de la zone réservée par le département cantonal en application de l'ancien art. 61a LATC (aLATC).

Dans le cas présent, le Tribunal fédéral a relevé que la problématique qui lui avait été présentée dans le cadre de l'affaire précédente relevait uniquement de l'application du droit cantonal. Il était alors question de savoir s'il était critiquable de privilégier la date de l'approbation préalable à celle, postérieure, de l'approbation définitive qui, selon l'ancien droit vaudois, procédait de la simple formalité (arrêt TF 1C_142/2022, consid. 2.4.3 *in fine*). Dans ce cas, le Tribunal fédéral n'avait pas examiné la question de savoir s'il était ou non conforme au droit fédéral de retenir cette date comme point de départ du délai de cinq ans, par opposition à celle de la mise à l'enquête, malgré l'interdiction de construire découlant de l'art. 49 al. 1 LATC. Le Tribunal fédéral a donc admis que c'était sur ce point qu'il convenait de se pencher dans le cadre du présent recours.

Quant à la CDAP, elle avait sèchement retenu, dans son arrêt du 7 mai 2025 (AC.2024.0375), que : « D'après la jurisprudence cantonale, le *dies a quo* du délai de cinq ans est la date d'approbation de la zone réservée par le département cantonal compétent, nonobstant un éventuel recours (CDAP AC.2023.0345 du 19 mars 2024, consid. 2b confirmé par TF 1C_227/2024 précité; AC.2022.0335 précité, consid. 2c.), soit dans le cas présent, le 21 novembre 2019. La CDAP s'est d'ailleurs prononcée concrètement à ce sujet dans son précédent arrêt AC.2022.0334 («[e]n l'occurrence, l'adoption [...] d'une zone réservée cantonale, pour cinq ans dès le 21 novembre 2019 [...]»); il n'y a donc pas lieu d'y revenir ».

Une zone réservée est une mesure conservatoire qui équivaut à un plan d'affectation et entraîne des restrictions à la propriété. Pour être compatible avec l'art. 26 Cst., elle doit reposer sur une base légale, poursuivre un intérêt public et être proportionnée. Afin de respecter ce dernier principe, une zone réservée ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif en termes d'espace, de contenu et de temps (TF 1C_275/2021 du 29 mars 2022, consid. 2.3.2; RUCH, in: Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 37 ad art. 27 LAT). Dans le cas présent, c'est ce dernier critère «de temps» qui est examiné par le Tribunal fédéral.

L'art. 27 al. 2 LAT a fixé que, pour que ces critères soient remplis, en particulier celui de la proportionnalité, la durée initiale de la zone réservée ne saurait excéder une période de cinq ans. Le droit cantonal peut prévoir une prolongation de ce délai, ce que fait le droit cantonal vaudois en prévoyant que, passé la première période de cinq ans, la zone réservée peut être prolongée de trois ans. Toutefois, au moment de procéder à cette prolongation, les autorités cantonales compétentes se doivent de procéder à un nouvel examen de la situation et s'assurer que la restriction à la

propriété qui continue d'être imposée au propriétaire du bien-fonds considéré reste notamment proportionnée.

Dans le cas présent, la parcelle des époux A et B s'était *de facto* trouvée inconstructible à partir de la mise à l'enquête publique de la zone réservée, soit dès le 24 octobre 2018. Retenir que le *dies a quo* du délai de cinq ans ne commençait effectivement à courir qu'à partir du moment de l'adoption de cette mesure par le DTE, soit le 21 novembre 2019, près de 13 mois plus tard, revenait concrètement à fixer une première période excédent de plus d'une année l'effet de la mesure qui, pour rappel, intervient immédiatement. Selon le Tribunal fédéral, il faut bien prendre en considération l'art. 49 LATC, article qui instaure un effet anticipé du plan en interdisant toute construction contraire à la planification projetée dès sa mise à l'enquête publique. Il retient ainsi que l'interdiction provisoire de bâtir fondée sur l'art. 49 LATC revêt une portée similaire à celle de la zone réservée. Dès lors, une interprétation du droit cantonal vaudois conforme au droit fédéral commande de fixer le *dies a quo* de l'art. 27 LAT au jour de la mise à l'enquête et non à la date ultérieure de l'approbation de la zone réservée. A défaut, l'on aboutit à un dépassement systématique de la durée initiale contraignante de cinq ans prévue par le droit fédéral, durée initiale qui ne peut ensuite être prolongée qu'après un nouvel examen, notamment du critère de proportionnalité.

La conclusion à laquelle arrive le Tribunal fédéral dans le cadre de l'Arrêt du 20 avril 2026 est conforme à l'esprit de l'art. 27 LAT. Elle contraint l'Etat de Vaud à modifier sa pratique.

La saga n'est toutefois peut-être pas terminée puisque, dans son consid. 3.3.3., le Tribunal fédéral offre une issue de secours à la Commune de Montreux. En effet, il souligne que, si la planification générale de la commune a atteint un degré de maturité suffisant, celle-ci pourra faire application de l'art. 47 LATC, si elle l'estime opportun, pour refuser une autorisation de construire susceptible de compromettre la révision de la planification générale (cf. arrêts TF 1C_156/2019 du 26 novembre 2019, consid. 2.1.3; 1C_528/2011 du 27 avril 2012, consid. 2.2).

Suite au prochain épisode...

[1] L'auteure a représenté les recourants devant le Tribunal fédéral dans la cause qui fait l'objet de ce commentaire

Proposition de citation

Sarah Perrier, Zones réservées : à partir de quand déploie-t-elle ses effets (dies a quo) ?, analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_311/2025, Newsletter immodroit.ch juin 2026