COMMUNE DE MONTREUX

ZONES RESERVEES - RAPPORT JUSTIFICATIF SELON L'ARTICLE 47 OAT

©vision-air.ch

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 26 mars 2021

Le Syndic : Le Secrétaire :

Mis en consultation durant l'enquête publique du 24 AVR. 2021 au 25 MAI 2021

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du

Le Syndic : Le Secrétaire :

Mis en consultation durant l'enquête publique du au

1. Introduction 6

2. Présentation du dossier 6

3. Objectif et mise en œuvre de la démarche 6

3.1 Objectif – conformité aux mesures A11 et R14 du plan directeur cantonal 6

3.2 Mise en œuvre – une nécessité 7

4. Le surdimensionnement de la zone à bâtir de Montreux 8

5. Les zones réservées 8

5.1 Buts des zones réservées 8

5.2 Le cas de Montreux 8

5.3 Le concept des zones réservées 9

5.3.1 La totalité du territoire communal 9

5.3.2 Une mesure générale - égalité de traitement 9

5.3.3 La limite du territoire largement bâti 9

5.3.4 Un potentiel constructible 10

5.3.5 Les plans de détails en vigueur 10

5.3.6 Constructions d'utilité publique 11

5.3.7 Bilan des constats 11

6. Les différents types de zones réservées et leur règlement 11

6.1 Zone réservée 1 11

6.1.1 Périmètre 11

6.1.2 Plans de détails 12

6.1.3 Règlement 12

6.2 Zone réservée 2 13

6.2.1 Périmètre 13

6.2.2 Plans de détails 13

6.2.3 Règlement 13

6.3 Zone réservée 3 14

6.3.1 Périmètre 14

6.3.2 Plans de détails 14

6.3.3 Règlement 14

6.4 Zone réservée 4 15

6.4.1 Périmètre 15
6.4.2 Plans de détails 15
6.4.3 Règlement 15
6.5 Zone réservée 5 16
6.5.1 Périmètre 16
6.5.2 Plans de détails 16
6.5.3 Règlement 16
6.6 Zone réservée 6 17
6.6.1 Périmètre 17
6.6.2 Plans de détails 17
6.6.3 Règlement 17
6.7 Conclusions sur les zones réservées 18
7. Dangers naturels 19
8. Protection du patrimoine 19
9. Conformité 20
9.1 Plan directeur cantonal (PDCn) 20
9.2 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) 20
9.3 Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) 20
10. Période transitoire – délivrance de permis de construire 20

1. Introduction

Suite aux décisions du Tribunal fédéral du 16.04.2020, reçues par la Municipalité le 03.06.2020, le plan général d'affectation de Montreux (PGA 2019), approuvé préalablement par le Département cantonal compétent les 10.06.2015 et 10.01.2017, a été annulé en totalité. Cette annulation a pour conséquence de redonner par la force des choses une actualité au plan des zones de 1972, qui redevient le seul instrument d'affectation du sol dont la Municipalité dispose pour remplir la mission qui lui est attribuée de par la loi (art. 4 LATC[1]), outre les dispositions transitoires du droit fédéral et cantonal (art. 36 LAT[2] et 135 LATC).

Cet instrument n'a jamais fait l'objet d'une décision de justice qui l'annule formellement, alors qu'à plusieurs reprises pourtant, sa non-conformité au droit fédéral a été constatée, notamment dans les considérants de plusieurs arrêts cantonaux et fédéraux[3]. En effet, le plan des zones de 1972 a été conçu à l'époque pour accueillir 40'000 habitants à Montreux et présente dès lors une zone à bâtir largement surdimensionnée par rapport aux nouvelles exigences du droit fédéral entré en vigueur en mai 2014.

La zone réservée est le seul moyen connu du droit fédéral (art. 27 LAT) et cantonal (art. 46 LATC) pour remédier temporairement à la fragilité d'une situation territoriale, pour les communes dépourvues de plan d'affectation conforme au droit fédéral, ou pourvue d'un tel document dont l'adaptation s'impose, ce qui est le cas de la Commune de Montreux.

La Municipalité de Montreux met en place des zones réservées, afin de protéger le territoire communal de l'application du plan des zones de 1972 toujours en vigueur, mais considéré obsolète, dans l'attente qu'elle se dote d'un document d'affectation du sol, qui régira l'entier du territoire communal en toute conformité au droit fédéral.

2. Présentation du dossier

La Municipalité est l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions ; elle est chargée de faire observer les prescriptions légales et règlementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions.

Le présent rapport est établi à l'intention de l'autorité cantonale en charge d'approuver les plans d'affectation et démontre la conformité de la démarche aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur cantonal (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. S'agissant d'une mesure d'urgence, seule la prise en considération des observations de la population (art. 4 al. 2 LAT) n'a pas été effectuée à ce stade ; une information publique large sera effectuée en amont de la publication des zones réservées.

3. Objectif et mise en œuvre de la démarche

3.1 Objectif – conformité aux mesures A11 et R14 du plan directeur cantonal

La mesure A11 du plan directeur cantonal (PDCn) 4bis constate que *« les réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes et leur localisation ne répond souvent plus aux critères de qualité actuels. L'article 15 LAT établit que les zones à bâtir ne doivent pas dépasser les besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. Les communes définissent leur croissance démographique dans les limites fixées par la présente mesure, selon la typologie du projet de territoire et les perspectives démographiques établies par Statistique Vaud. En 2015, hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Dans les centres, en tenant compte de l'ensemble des projets des communes, le potentiel est souvent également supérieur aux besoins à 15 ans et nécessite donc une priorisation.*

[1] Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11)
[2] Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
[3] AC.2011.0144 et 1C_361/2011, par exemple

Les communes justifient leur dimensionnement dans le projet d'agglomération, le plan directeur (inter-)communal ou le rapport de conformité selon l'article 47 de l'OAT. ***Les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si ceux-ci sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités des surfaces d'assolement. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 LATC[4] et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 LATC.*** *Le Département en charge de l'aménagement du territoire peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue. Lorsque les terrains équipés répondent aux besoins, les réserves supplémentaires ne peuvent être équipées. La croissance projetée entre les horizons de 15 et 25 ans ne peut faire l'objet d'une affectation en zone à bâtir. Elle peut être décrite, le cas échéant, dans les planifications directrices. Les communes prévoient des étapes d'équipement et mettent en œuvre dès la planification les démarches foncières appropriées pour assurer la valorisation des terrains à 15 ans.*

Les communes qui ne procèderaient pas au redimensionnement de leurs zones à bâtir avant le 20 juin 2022 se verraient privées de la possibilité de développer de nouvelles zones à bâtir ou de modifier des zones existantes. Passé ce délai, le Département en charge de l'aménagement du territoire peut agir par substitution si les communes concernées n'ont pris aucune décision de mise en œuvre. »

La lecture de ce qui précède, ainsi que les propos liminaires tenus dans le présent rapport, permettent de comprendre que, suite à l'annulation du PGA 2019 par décisions du Tribunal fédéral, la Commune de Montreux doit effectuer les démarches nécessaires pour redimensionner la zone à bâtir communale dans les meilleurs délais et que dans cette attente, elle ne peut délivrer de permis de construire autorisant des constructions nouvelles sur la base du plan des zones de 1972, car celles-ci aggraveraient la situation de surdimensionnement dans laquelle se trouve actuellement le territoire communal (cf. point. 4. ci-après).

La brièveté des délais donnés pour ce faire, ainsi que les instruments d'affectation obsolètes dont la Municipalité dispose pour gérer son territoire, imposent la mise en œuvre de zones réservées au sens de l'article 27 LAT et 46 LATC à Montreux.

La présente procédure est menée en parallèle aux études d'élaboration du Projet d'Agglomération Rivelac 2025.

3.2 Mise en œuvre – une nécessité

Conformément aux articles 27 LAT et 46 LATC, l'instauration d'une zone réservée vise à sauvegarder les buts et principes de l'aménagement du territoire, lorsqu'une situation l'exige.

L'annulation du PGA 2019 contraint la Municipalité de Montreux à reprendre la mise en conformité de son dispositif d'affectation du sol avec les nouvelles directives fédérales et cantonales, afin de réduire la dimension de sa zone à bâtir. Dans l'intervalle, la mise en place de zones réservées est impérative, car elle permet de suspendre temporairement la constructibilité des terrains, afin d'éviter des développements pouvant entraver le redimensionnement futur de la zone à bâtir.

[4] Actuel article 47 LATC

4. Le surdimensionnement de la zone à bâtir de Montreux

Depuis le nouveau millénaire, les politiques de développement territorial ont beaucoup évolué et le cadre légal qui les régit s'est rigidifié en conséquence ; les communes vaudoises reçoivent des injonctions de la part de l'Etat de Vaud pour mettre en œuvre le nouveau cadre légal et observer les délais y relatifs ; le Département cantonal compétent édicte des méthodes qui accompagnent le plan directeur cantonal, afin d'harmoniser le travail des communes et le traduire en données territoriales cantonales.

L'état des réserves à bâtir communales au 31.12.2018, défini selon la méthode cantonale issue du PDCn actuellement en vigueur, permet d'accueillir potentiellement au total 6'366 habitants-emplois supplémentaires, répartis comme suit :

- à l'intérieur du périmètre de centre 5'641 habitants-emplois
- à l'extérieur du périmètre de centre 725 habitants-emplois

Cet état de surdimensionnement devra être rattrapé au maximum dans le cadre du futur Plan d'affectation communal (PACom[5]) à élaborer ; dans cette attente et comme dit ci-avant, la situation de surdimensionnement ne doit pas être aggravée, surtout à l'extérieur du périmètre de centre.

5. Les zones réservées

5.1 Buts des zones réservées

Selon la loi (art. 27 LAT et 46 LATC), les zones réservées ont pour objectif de sauvegarder les buts et principes régissant l'aménagement du territoire. Elles doivent permettre d'assurer une utilisation rationnelle et cohérente du sol et d'adapter le dimensionnement des zones aux besoins, conformément aux dispositions de la LAT. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver ou aller à l'encontre de l'établissement du plan d'affectation en cours. Le droit fixe à 5 ans la validité des zones réservées. Ce délai peut être prolongé de 3 ans pour autant que les circonstances le justifient.

5.2 Le cas de Montreux

Avec ses quelque 27'000 habitants, Montreux est la 3e ville la plus peuplée du Canton de Vaud. Montreux est la commune centrale de l'agglomération Riviera et se trouve qualifiée de centre cantonal bipolaire par le plan directeur cantonal ; les études menées dans le cadre de l'AggloRivelac en 2011 ont estimé à 19'200 habitants-emplois la capacité d'accueil de l'agglomération d'ici à 2030 ; cette capacité d'accueil est reportée dans les mesures A11 et R14 du plan directeur cantonal.

Bien que Montreux ne dispose pas d'un acte de planification adapté, la ville doit continuer à vivre et un développement minimal doit rester possible afin d'assurer une dynamique économique, à tout le moins à l'intérieur du périmètre de centre et dans la bande littorale surtout. En effet, le principe de la densification dans les centres demeure le vecteur de base qu'il s'agira de suivre dans le cadre de la reprise des études d'affectation du sol et le dispositif des zones réservées doit pouvoir l'appréhender.

Le concept des zones réservées proposé par la Municipalité se fonde sur des critères objectifs forts, qui découlent de données légales et territoriales claires ; la délimitation de chaque zone se veut ainsi logique, objective et égalitaire.

Les zones réservées sont accompagnées d'un dispositif réglementaire fondé sur la même logique objective : si les zones réservées qui se situent à l'extérieur du périmètre de centre ou en périphérie du centre-ville, ne peuvent raisonnablement pas proposer de possibilités de développement, notamment en regard du risque d'aggravation de la situation de surdimensionnement, il paraît par contre raisonnable, que les zones réservées qui traitent du centre-ville, laissent quelques possibilités de développement, pour autant que celles-ci respectent les directives cantonales et fédérales en la matière.

[5] Nouvelle appellation pour plan général d'affectation (PGA)

5.3 Le concept des zones réservées

L'analyse de la situation territoriale à Montreux permet de faire des constats, dont les critères qui ont servis à l'élaboration du concept des zones réservées sont tirés ; cette manière de procéder a le mérite d'être objective et de ne générer aucune inégalité de traitement.

Ces constats correspondent aux points 5.3.1 à 5.3.6 ci-après.

5.3.1 La totalité du territoire communal

Dans les considérants de son arrêt, le TF a critiqué le fait que Montreux ait séparé la révision de son territoire en deux parties, soit la partie urbanisée et la partie rurale. Il conclut que ce mode de procéder ne permet pas de connaître l'entier des réserves à bâtir sur le territoire communal et que la réattribution des droits à bâtir, issue du zoning et des coefficients de construction proposés, pourrait en pâtir.

Ces dires ont été confirmés par le Département cantonal compétent, car il est nécessaire d'assurer une vision globale des besoins et de supprimer les risques d'inégalité de traitement des propriétaires situés dans les différentes parties du territoire communal. En effet, en traitant le territoire par étapes, il se peut qu'au final il y ait des « laissés pour compte », car tout le potentiel pourrait avoir déjà été attribué aux premiers et les besoins satisfaits.

Le futur PACom devra ainsi traiter l'entier du territoire communal et dans cette attente, **les zones réservées doivent couvrir l'entier du territoire communal.**

5.3.2 Une mesure générale - égalité de traitement

Nous avons vu ci-avant, que la fragilité territoriale et légale dans laquelle Montreux se trouve découle de l'obsolescence du plan des zones de 1972 et parce que ce dernier concerne l'entier du territoire communal.

Les zones réservées ne peuvent dès lors pas être une mesure ponctuelle sans risquer de générer des inégalités de traitement, car l'entier du territoire est non-conforme au droit fédéral.

Le dimensionnement des zones réservées doit donc être une **mesure générale**, afin de ne pas susciter de réaction particulière liée à l'insatisfaction de certain. Ce zoning large est accompagné d'un dispositif réglementaire précis, qui assure l'entretien du patrimoine et une dynamique économique vitale pour la ville.

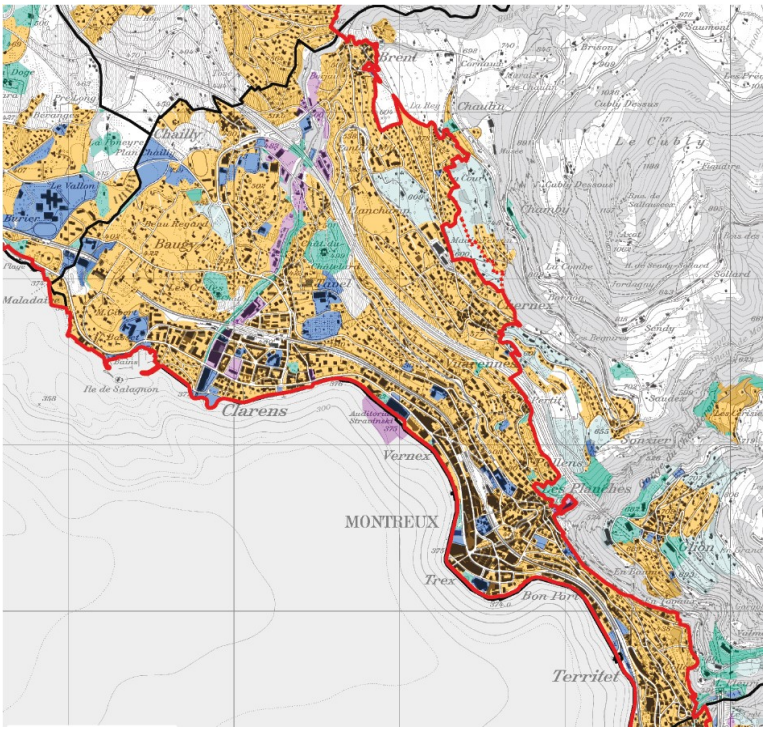
5.3.3 La limite du territoire largement bâti

Le droit fédéral (art. 36 LAT) s'appuie sur la notion de *territoire largement bâti* pour définir, par substitution, la limite en-deçà de laquelle se situe la zone à bâtir pour les territoires qui sont dépourvus de plan d'affectation. Cette limite se traduit par celle du **périmètre de centre**, telle que définie par le plan directeur cantonal.

Le périmètre de centre est repris à titre de limite pour distinguer la part du territoire communal qui peut être considérée comme de la zone à bâtir provisoire. La futur Plan d'affectation communal (PACom) vérifiera le bien-fondé de cette limite dans le cadre de la conformité à la mesure A11 du PDCn. Dans cette attente, aucune aggravation de l'état de surdimensionnement à l'extérieur du périmètre de centre ne doit survenir.

Ainsi, tout le territoire communal qui se situe à l'intérieur du périmètre compact peut légalement être considéré comme de la zone à bâtir provisoire ; a contrario, tout le territoire communal qui se situe à l'extérieur du périmètre compact doit être légalement qualifié de non-largement bâti et ne doit pas faire l'objet de développement, tant qu'un acte de planification ne confirme pas son appartenance à la zone à bâtir.

La délimitation des zones réservées doit tenir compte du périmètre de centre.



Périmètre de centre - extrait

5.3.4 Un potentiel constructible

La zone réservée sert « à geler temporairement » les possibilités de construire d'un lieu ; une zone réservée n'a donc de sens que s'il y a un potentiel constructible concret à développer.

Le plan des zones de 1972 présente un surdimensionnement global de la zone à bâtir et par conséquent, un potentiel constructible général omniprésent.

En lien avec le constat fait ci-avant, que les zones réservées doivent être une mesure générale, les zones réservées doivent couvrir **toutes les zones constructibles** du plan des zones de 1972, à l'exception de la zone d'utilité publique (cf. infra) et de la zone d'installations ferroviaires.

Bien qu'ils ne fassent l'objet d'aucune zone d'affectation selon le plan des zones de 1972, les domaines ferroviaires ne sont pas concernés par les zones réservées.

5.3.5 Les plans de détails en vigueur

L'élaboration des zones réservées doit également gérer les plans de détail (plan partiel d'affectation/plan de quartier/plan d'extension partiel) en vigueur sur le territoire communal ; il s'agit de se servir du même raisonnement que celui appliqué au plan des zones de 1972.

Pour qu'un plan de détail soit inclus dans une zone réservée, il faut que l'un des critères suivants soit rempli :

- le plan de détail est entré en vigueur avant le 01.01.1980 ;
- le plan de détail se situe à l'extérieur du périmètre de centre et présente du potentiel constructible.

Le *plan des zones réservées*, présenté ci-après, traite l'entier des plans de détails en vigueur sur le territoire communal, les réservant, ou non, en fonction des critères qui précèdent, ou pour d'autres motifs particuliers.

5.3.6 Constructions d'utilité publique

Le régime des zones réservées mis en place à Montreux doit maintenir la possibilité de répondre aux besoins d'intérêt général par la construction de bâtiment à vocation publique.

Ainsi, le *plan des zones réservées* exclut toutes les zones d'utilité publique en vigueur selon le plan des zones de 1972 en vigueur ; en effet, la non-conformité de ce document au droit fédéral ne doit pas entraver la nécessité pour la Municipalité de répondre aux besoins d'intérêt général.

Le dispositif réglementaire qui accompagne le *plan des zones réservées* permet dans chacune d'elle la construction de bâtiment à vocation d'utilité publique ; la Municipalité appréciera dans quelle mesure la construction répond bien à un besoin effectif, ainsi que la nécessité du programme présenté. Les logements d'utilité publique au sens de l'article 27 LPPPL[6] ne sont pas admis dans les zones d'utilité publique et ne bénéficient pas du statut d'utilité publique pour être réalisés dans toutes les zones réservées élaborées.

5.3.7 Bilan des constats

Des 6 constats tirés de l'analyse territoriale de Montreux, la Municipalité déduit les critères conceptuels suivants pour l'élaboration des zones réservées :

- ➔ les zones réservées doivent traiter l'entier du territoire communal ;
- ➔ les zones réservées sont une mesure générale définie de manière large ;
- ➔ les zones réservées doivent tenir compte du périmètre de centre ;
- ➔ les zones réservées doivent couvrir toutes les zones constructibles du plan des zones de 1972, à l'exception de la zone d'utilité publique ;
- ➔ les zones réservées doivent tenir compte de la conformité des plans de détail au droit fédéral ;
- ➔ les zones réservées ne concernent pas les constructions d'utilité publique.

Ces critères conduisent à la délimitation de 6 zones réservées mises en place par le *plan des zones réservées*, présenté ci-après.

6. Les différents types de zones réservées et leur règlement

L'application des critères exposés ci-avant, qui fonde le concept des zones réservées, aboutit à la définition de 6 zones différentes, qui peuvent être regroupées en 4 types différents, à savoir :

- la zone réservée 1 ;
- la zone réservée 2 ;
- la zone réservée 3 ;
- la zone réservée 4-5-6, qui se sous-délimite en distinguant les centres urbains de Clarens (zone réservée 4), Montreux (zone réservée 5) et Territet (zone réservée 6).

6.1 Zone réservée 1

6.1.1 Périmètre

La zone réservée 1 concerne toute la partie du territoire communal qui se situe au-delà du périmètre de centre.

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 1.

La zone réservée 1 couvre une surface de 120.31 ha.

[6] Loi vaudoise sur la promotion du parc locatif (RSV 840.15)

6.1.2 Plans de détails

Les plans de détails suivants sont également réservés, car ils offrent un potentiel constructible au-delà du périmètre de centre et/ou sont entrés en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) :

- (101) PEP « Dessus Chaulin et Au Marais de Chaulin » - 10.03.1972 ;
- (180) PPA « Clos de la Foire à Brent » - 28.07.2004 pour partie seulement ;
- (158) PQ « En Champ-Avan » - 19.03.1993 ;
- (183) PPA « En la Cergniaulaz » - 27.02.2008 ;
- (104) PEP « Balcon de la Riviera » - 01.06.1973 ;
- (143) PQ « En Champsot » - 24.09.1987 ;
- (164) PQ « En Champsot 2 » - 17.12.1993 ;
- (154) PPA « En Champagny » - 10.04.1991 ;
- (94)PEP « A Vernex » - 27.02.1981 ;
- (124) PEP « A Glion » - 16.12.1977- et modification – 04.04.1990 ;
- (92) PQ « En Comboyer – Au Cerisier » - 14.06.1968.

Bien qu'ils soient situés à l'extérieur du périmètre compact d'agglomération, les plans de détails suivants sont maintenus pour les raisons suivantes :

- (172) PEP « Dessus de Chaulin – Au Marais de Chaulin » - 10.07.1997, car ce document garantit l'exploitation de la pisciculture de Cornaux ;
- (179) PPA « Cubly-Dessous » - 12.11.2003, car ce document garantit l'exploitation du centre pour adolescents « La Clairière » ;
- (189) PEP « Vallon de Villard et Vallon d'Orgevaux » - 18.12.1987, car ce document colloque le secteur en zone intermédiaire ;
- (171) PPA « Les Prévondes » - 13.08.1996, car ce document colloque le secteur en zone agricole.

Il est également à préciser que ces plans de détails ne présentent pas de potentiel constructible.

6.1.3 Règlement

Le dispositif de la zone réservée 1 est le plus stricte du règlement. Il permet d'exclure l'application des règles en vigueur de 1972, qui autoriseraient des constructions incompatibles au droit fédéral, tout en gardant son application pour toutes les règles constructives d'ordre général.

Il tend à :

- empêcher provisoirement toute construction nouvelle sur la/les parcelle(s) concernée(s) ;
- permettre l'entretien immobilier et du patrimoine ;
- permettre l'occupation de volumes bâtis existants mais non-utilisés ;
- interdire la disparition de locaux de commerces et/ou activités à des fins d'habitation ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de l'entretien et de la transformation intérieure ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure sans modification de volume ;
- permettre les démolitions-reconstructions dans les limites de l'article 80 LATC ;
- empêcher que les surfaces en nature de pré-champ ne fassent l'objet d'aménagement.

Ainsi, cette zone ne permet que l'entretien du bâti et l'optimisation des volumes construits existants ; elle protège les commerces et activités en-dehors du territoire urbain pour assurer une dynamique de village et un rapport à la rue animé dans les hauts de Montreux.

6.2 Zone réservée 2

6.2.1 Périmètre

La zone réservée 2 concerne toute la partie du territoire communal qui se situe entre le périmètre de centre et l'A9 (RN9).

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 2.

La zone réservée 2 couvre une surface de 86.36 ha.

6.2.2 Plans de détails

Les plans de détails suivants sont également réservés, car ils offrent un potentiel constructible alors qu'ils sont entrés en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) :

- (106) PQ « Derrière Fontanivent » - 07.08.1974 - et addenda – 24.11.1978 ;
- (123) PEP « La Foge » - 18.11.1977 pour partie seulement ;
- (180) PPA « Clos de la Foire à Brent » - 28.07.2004 pour partie seulement.

6.2.3 Règlement

Le dispositif de la zone réservée 2 est presque aussi restrictif que celui de la zone réservée 1, car cette zone concerne une portion de territoire relativement excentrée, mais susceptible d'offrir le potentiel constructible le plus important au sein du territoire communal. Il permet d'exclure l'application des règles en vigueur de 1972, qui autoriseraient des constructions incompatibles au droit fédéral, tout en gardant son application pour toutes les règles constructives d'ordre général.

Comparée à la zone réservée 1, la zone réservée 2 tend aux mêmes buts, avec davantage de souplesse laissée aux intentions de démolition-reconstruction. Elle tend ainsi à :

- empêcher provisoirement toute construction nouvelle sur la/les parcelle(s) concernée(s) ;
- permettre l'entretien immobilier et du patrimoine ;
- permettre l'occupation de volumes bâtis existants mais non-utilisés ;
- interdire la disparition de locaux de commerces et/ou activités à des fins d'habitation ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de l'entretien et de la transformation intérieure ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure sans modification de volume ;
- permettre les démolitions-reconstructions volontaires et accidentelles dans les limites de l'article 80 LATC ;
- empêcher que les surfaces en nature de vigne et de pré-champ ne fassent l'objet d'aménagement.

Ainsi, cette zone ne permet que l'entretien du bâti, l'optimisation des volumes construits existants et les reconstructions en cas de démolition volontaire des constructions existantes ; elle protège les commerces et activités en-dehors du territoire urbain pour assurer une dynamique de village et un rapport à la rue animé dans cette partie de Montreux.

Les surélévations ne sont pas autorisées dans cette zone, car de nombreuses constructions existantes pourraient recevoir ce type d'intervention et atteindre un gabarit de R+1+c/a, qui correspond au gabarit habituel dans cette portion de territoire. La limite du périmètre compact d'agglomération est susceptible d'être modifiée dans le cadre des études du futur Plan d'affectation communal (PACom) et il n'est pas certain que cette portion de territoire fasse alors l'objet d'une densification et donc, la possibilité de surélévation ne peut pas être autorisée, car elle risque de créer des situations contraires aux buts de la planification future, conformément à l'article 47 LATC.

6.3 Zone réservée 3

6.3.1 Périmètre

La zone réservée 3 concerne la bande de territoire située entre l'A9 (RN9) et la bande littorale de Clarens, Montreux et Territet.

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 3.

La zone réservée 3 couvre une surface de 196.13 ha.

6.3.2 Plans de détails

Les plans de détails suivants sont également réservés, car ils offrent un potentiel constructible alors qu'ils sont entrés en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) :

- (97) PQ « En Crettaz – Giroud » - 03.02.1971 ;
- (123) PPA « La Foge » - 18.11.1977 pour partie seulement - addenda – 12.11.1993 ;
- (112) PEP « A Baugy - Derrière Baugy – En Pertuiset » - 11.06.1976 ;
- (102) PEP « La Fin de Tavel » - 08.09.1972 ;
- (91) PQ « En la Rupeyre – Aux Vuarennes » - 30.07.1975 ;
- (169) PPA « Les Vuarennes » - 06.12.1995[7] ;
- (103) PEP « En Chantemerle » - 16.03.1973 ;
- (130) PEP « A Chailly – Baugy – Les Crêtes – Beau Regard » – 27.02.1981[8].

6.3.3 Règlement

Conformément à ce qui est annoncé au point 5.2 ci-avant, le dispositif de la zone réservée 3 est plus permissif que celui des zones réservées 1 et 2, car il concerne une portion de territoire déjà très urbaine et appelée à accueillir une partie importante de la densification future de la ville. Cette zone permet d'exclure l'application des règles en vigueur de 1972, qui autoriseraient des constructions incompatibles au droit fédéral, tout en gardant son application pour toutes les règles constructives d'ordre général.

Comparée à la zone réservée 2, la zone réservée 3 tend aux mêmes buts, avec davantage de souplesse laissées aux intentions de démolition-reconstruction, ainsi qu'aux transformations extérieures. Elle tend ainsi à :

- empêcher provisoirement toute construction nouvelle sur la/les parcelle(s) concernée(s) ;
- permettre l'entretien immobilier et du patrimoine ;
- permettre l'occupation de volumes bâtis existants mais non-utilisés ;
- interdire la disparition de locaux de commerces et/ou activités à des fins d'habitation ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de l'entretien et de la transformation intérieure ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure sans modification de volume ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure avec surélévation ;
- permettre les démolitions-reconstructions volontaires et accidentelles dans les limites de l'article 80 LATC ;
- empêcher que les surfaces enherbées ou en nature de vigne ne fassent l'objet d'aménagement.

[7] Ce document légalise des alignements obsolètes en regard du tissu bâti existant

[8] Bien que ce PEP soit entré en vigueur postérieurement à la LAT et se situe à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération, la présomption de conformité au droit fédéral est très fragile de par sa date de légalisation, ce d'autant plus qu'il présente passablement de potentiel constructible à réaliser

Ainsi, cette zone permet des interventions liées à l'entretien du bâti, l'optimisation des volumes construits existants, les reconstructions en cas de démolition volontaire des constructions existantes ; elle permet des surélévations en cas de transformation extérieure du bâtiment existant pour atteindre le gabarit usuel des constructions existantes présentes dans cette portion de territoire (R+1+c/a[9]) ; elle protège les commerces et activités en-dehors du territoire urbain pour assurer une dynamique de village et un rapport à la rue animé dans cette partie de Montreux.

Aucune surface bâtie supplémentaire n'est produite et seules des surfaces habitables supplémentaires sont possibles et ce, uniquement dans une emprunte au sol similaire par rapport au bâti existant. Cette possibilité d'intervention se situe uniquement en-deçà de la limite de l'autoroute A9, soit dans une portion du territoire communal dont l'appartenance à la zone à bâtir provisoire (art. 36 al. 3 LAT) n'est pas contestable de manière globale. Ces possibilités d'intervention ne vont pas à l'encontre des enjeux que le futur plan d'affection communal (PACom) devra établir et/ou confirmer, car la densification obtenue restera inférieure ou équivalente à l'application des coefficients d'occupation du sol en vigueur selon le plan des zones de 1972. Les mesures A11 et R14 du PDCn sont respectées.

6.4 Zone réservée 4

6.4.1 Périmètre

La zone réservée 4 concerne la bande littorale de Clarens.

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 4.

La zone réservée 4 couvre une surface de 34.77 ha.

6.4.2 Plans de détails

Le plan de détails suivant est également réservé, car il est entré en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) :

- (95) PQ « En la Raisse » et addenda - 22.07.1970 et 15.11.1974.

6.4.3 Règlement

Conformément à ce qui est annoncé au point 5.2 ci-avant, le dispositif de la zone réservée 4 est plus permissif que celui de la zone réservée 3, car il concerne une portion de territoire urbaine et appelée à accueillir la partie la plus importante de la densification future de la ville, conformément aux directives du plan directeur cantonal. Cette zone permet d'exclure l'application des règles en vigueur de 1972, qui autoriseraient des constructions incompatibles au droit fédéral, tout en gardant son application pour toutes les règles constructives d'ordre général.

Comparée à la zone réservée 3, la zone réservée 4 tend aux mêmes buts, avec davantage de souplesse laissées aux intentions de transformations extérieures. Elle tend ainsi à :

- empêcher provisoirement toute construction nouvelle sur la/les parcelle(s) concernée(s) ;
- permettre l'entretien immobilier et du patrimoine ;
- permettre l'occupation de volumes bâtis existants mais non-utilisés ;
- interdire la disparition de locaux de commerces et/ou activités à des fins d'habitation ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de l'entretien et de la transformation intérieure ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure sans modification de volume ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure avec surélévation ;
- permettre les démolitions-reconstructions volontaires et accidentelles dans les limites de l'article 80 LATC ;

[9] 3 niveaux de construction = rez-de-chaussée, étage courant, niveau de terminaison (comble/attique)

- empêcher que les surfaces actuellement végétalisées et enherbées ne fassent l'objet d'aménagement.

Ainsi, cette zone permet des interventions liées à l'entretien du bâti, l'optimisation des volumes construits existants, les reconstructions en cas de démolition volontaire des constructions existantes ; elle permet des surélévations en cas de transformation extérieure du bâtiment existant pour atteindre la gabarit usuel des constructions existantes présentes dans cette zone (R+4+c/a[10]) ; elle protège les commerces et activités dans le territoire urbain pour assurer un rapport à la rue animé le centre-ville de Montreux.

Aucune surface bâtie supplémentaire n'est produite et seules des surfaces habitables supplémentaires sont possibles et ce, uniquement dans une emprunte au sol similaire par rapport au bâti existant. Cette possibilité d'intervention se situe uniquement en-deçà de la limite de l'autoroute A9, soit dans une portion du territoire communal dont l'appartenance à la zone à bâtir provisoire (art. 36 al. 3 LAT) n'est pas contestable de manière globale. Ces possibilités d'intervention ne vont pas à l'encontre des enjeux que le futur plan d'affection communal (PACom) devra établir et/ou confirmer, car la densification obtenue restera inférieure ou équivalente à l'application des coefficients d'occupation du sol en vigueur selon le plan des zones de 1972. Les mesures A11 et R14 du PDCn sont respectées.

6.5 Zone réservée 5

6.5.1 Périmètre

La zone réservée 5 concerne la bande littorale de Montreux.

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 5.

La zone réservée 5 couvre une surface de 22.13 ha.

6.5.2 Plans de détails

Les plans de détails suivant sont également réservés, car ils sont entrés en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) :

- (166) PPA « En Massiez » - 16.11.1994[11] ;
- (127) PPA « En Massiez – En Pierraz-Groussaz » et addenda - 14.12.1979 et 27.05.1988 ;
- (48) PEP « Vernex-Rive » - 07.08.1962 ;
- (111) PEP « Escaliers de Jacob – 30.04.1975 ;
- (105) PEP « Casino de Montreux » - 23.02.1973.

6.5.3 Règlement

Le dispositif de la zone réservée 5 suit la même réflexion que la zone réservée 4.

Elle tend ainsi à :

- empêcher provisoirement toute construction nouvelle sur la/les parcelle(s) concernée(s) ;
- permettre l'entretien immobilier et du patrimoine ;
- permettre l'occupation de volumes bâtis existants mais non-utilisés ;
- interdire la disparition de locaux de commerces et/ou activités à des fins d'habitation ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de l'entretien et de la transformation intérieure ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure sans modification de volume ;
- permettre les interventions sur les bâtiments existants qui relèvent de la transformation extérieure avec surélévation ;

[10] 6 niveaux de construction = rez-de-chaussée, 4 étages courants, niveau de terminaison (comble/attique)
[11] Port de plaisance dans le DP cantonal du Léman, dont la réalisation serait contraire aux objectifs de planification communaux et cantonaux

- permettre les démolitions-reconstructions volontaires et accidentelles dans les limites de l'article 80 LATC ;
- empêcher que les surfaces actuellement végétalisées et enherbées ne fassent l'objet d'aménagement.

Au même titre que la zone réservée 4, cette zone permet des interventions liées à l'entretien du bâti, l'optimisation des volumes construits existants, les reconstructions en cas de démolition volontaire des constructions existantes ; elle permet des surélévations en cas de transformation extérieure du bâtiment existant pour atteindre la gabarit usuel des constructions existantes présentes dans cette zone (R+5+c/a[12]) ; la portion de territoire située entre l'avenue des Alpes et la Grand-Rue observera un gabarit d'un niveau de moins (R+4+c/a[13]) ; elle protège les commerces et activités dans le territoire urbain pour assurer un rapport à la rue animé le centre-ville de Montreux.

Aucune surface bâtie supplémentaire n'est produite et seules des surfaces habitables supplémentaires sont possibles et ce, uniquement dans une emprunte au sol similaire par rapport au bâti existant. Cette possibilité d'intervention se situe uniquement en-deçà de la limite de l'autoroute A9, soit dans une portion du territoire communal dont l'appartenance à la zone à bâtir provisoire (art. 36 al. 3 LAT) n'est pas contestable de manière globale. Ces possibilités d'intervention ne vont pas à l'encontre des enjeux que le futur plan d'affection communal (PACom) devra établir et/ou confirmer, car la densification obtenue restera inférieure ou équivalente à l'application des coefficients d'occupation du sol en vigueur selon le plan des zones de 1972. Les mesures A11 et R14 du PDCn sont respectées.

6.6 Zone réservée 6

6.6.1 Périmètre

La zone réservée 6 concerne la bande littorale de Territet.

Ainsi, toutes les parcelles concernées affectées à la zone à bâtir par le plan des zones de 1972, à l'exception des zones d'utilité publique, sont colloquées en zone réservée 6.

La zone réservée 6 couvre une surface de 4.43 ha.

6.6.2 Plans de détails

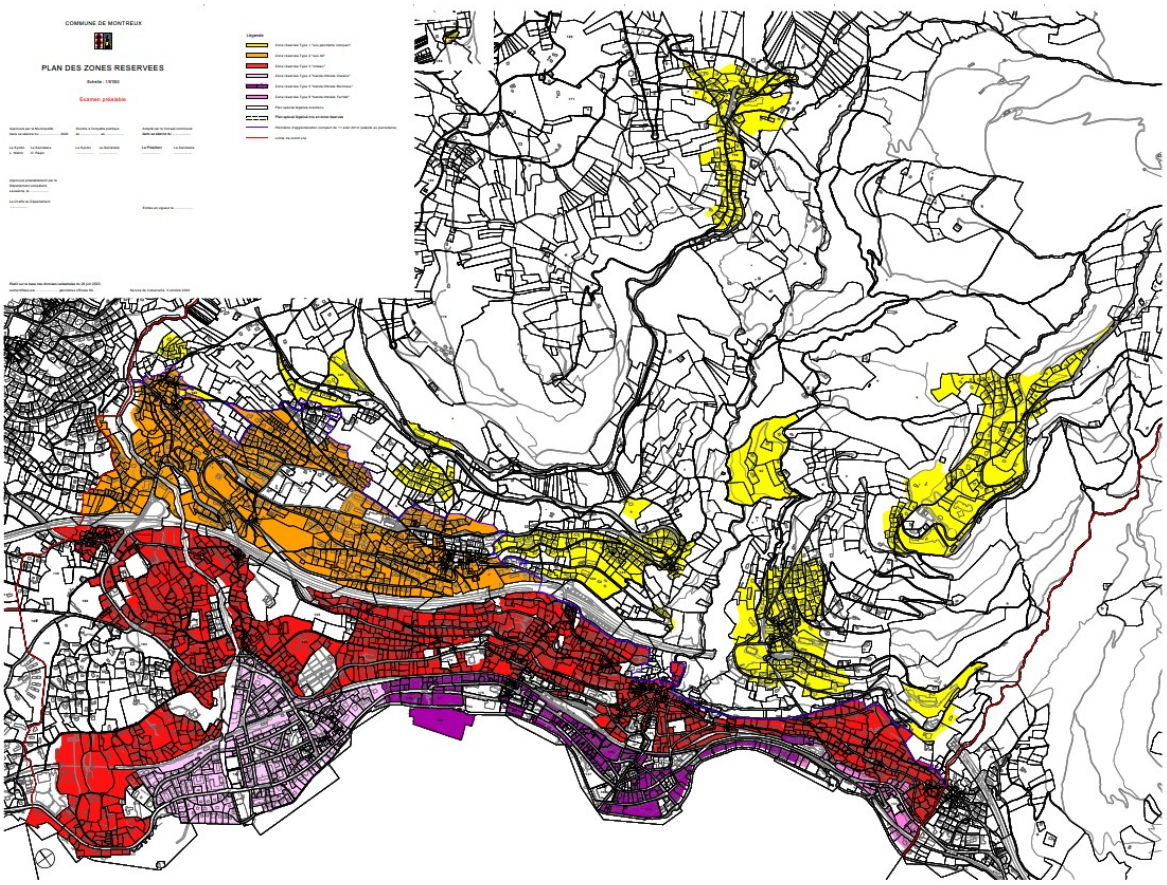
Aucun plan de détails entré en vigueur antérieurement à la LAT (01.01.1980) n'est concerné par cette zone réservée.

6.6.3 Règlement

Le dispositif de cette zone est similaire à celui de la zone réservée 4.

[12] 7 niveaux de construction = rez-de-chaussée, 5 étages courants, niveau de terminaison (comble/attique)

[13] 6 niveaux de construction = rez-de-chaussée, 4 étages courants, niveau de terminaison (comble/attique)



Plan des zones réservées - extrait

6.7 Conclusions sur les zones réservées

Les 6 zones réservées ainsi élaborées par la Municipalité de Montreux présentent une surface totale de 464.14 ha.

Les zones d'utilité publique représentent une surface totale de 15,57 ha.

Les plans de détails maintenus représentent une surface totale de 536.38 ha ; si ce chiffre paraît très important c'est parce que certains plans situés dans la zone réservée 1 ont un périmètre très vaste affecté à de la zone de non-bâtir (ex. PEP « Vallon de Villard et Vallon d'Orgevaux).

Comme dit au point 5.2 ci-avant, le dispositif réglementaire qui accompagne chaque zone réservée est conçu de manière à protéger le territoire de constructions nouvelles qui auraient pour effet d'aggraver la situation de surdimensionnement de la zone à bâtir que connaît Montreux, tout en permettant d'entretenir le patrimoine bâti. Si aucune possibilité de construction nouvelle n'est offerte de manière générale, les zones les plus centrées (zones réservées 3-4-5-6) permettent des surélévations de bâtiments existants, permettant d'atteindre le nombre de niveau de construction de mise dans la zone, par référence au tissu bâti existant concerné. Cette possibilité laisse des perspectives de développement très réduites, mais évite toute « consommation territoriale » en termes de surface bâtie, pour se concentrer sur une densification de la capacité d'accueil dans le centre de Montreux uniquement, ce qui correspond à ce que devra assurer le prochain plan d'affectation de Montreux.

Ainsi, les zones réservées apportent une solution de protection à la fragilité légale et territoriale dans laquelle se retrouve la Commune de Montreux, suite à l'annulation de son PGA par le Tribunal fédéral ; cette solution est temporaire et doit servir à la Municipalité de Montreux à se doter d'un nouvel instrument qui régisse son territoire, à la satisfaction du droit fédéral et des exigences du Département cantonal qui y sont liées.

Conformément à l'article 49 LATC, ce dispositif sera applicable dès sa publication.

7. Dangers naturels

Bien que les solutions mises en place de concert avec l'Unité dangers naturels (UDN) de l'Etat de Vaud n'aient au final étonnement pas trouvé la validation du Département compétent, celles-ci sont techniquement opérantes depuis plus de 8 ans et font leurs preuves.

Le prochain plan d'affectation de Montreux reprendra cette thématique ; il n'en demeure pas moins que le territoire communal continue d'être exposé à une pluralité d'aléas et que même les interventions construites possibles, selon le dispositif des zones réservées, sont susceptibles d'exposer davantage de personnes et de biens aux dangers identifiés. Les dangers naturels continueront d'être gérés dans le cadre de la délivrance des autorisations de construire durant cette période transitoire.

> ***Art. 5 Dangers naturels***
>
> *[1] Tout projet d'intervention sur un bâtiment existant, ou tout projet de reconstruction d'un bâtiment, situé sur un terrain compris dans un secteur de dangers naturels doit être accompagné d'une expertise démontrant que le projet peut être réalisé dans un niveau de risque acceptable pour les personnes et les biens. L'expertise indiquera toutes les mesures de protection à prendre, notamment constructives.*
>
> *[2] Les renseignements sur les secteurs concernés et les types de dangers à étudier sont fournis par la Municipalité.*
>
> *[3] Les études doivent être effectuées par un professionnel qualifié et reconnu en la matière.*

8. Protection du patrimoine

Montreux a forgé sa notoriété internationale avec, entre autre, ses lieux de villégiature et ses ensembles bâtis de renom, qui accueillaient l'aristocratie européenne à la Belle-Epoque. Le territoire communal présente à la fois des pièces maîtresses isolées, qui sont des repères dans le grand paysage, des tissus villageois dans lesquels on peut encore lire la silouhette des 22 villages qui constituaient les Communes des Planches et du Châtelard et de manière générale, un bâti noté de manière large par le Recensement architectural de l'Etat de Vaud.

A ceci s'ajoute l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), qui reconnaît à l'échelon fédéral cette qualité patrimoniale ; l'ISOS s'applique d'office de par le régime du droit supérieur (loi fédéral sur la protection de la nature et du paysage – LPN).

Bien que ces notions soient fortement prises en compte par la Municipalité dans toutes ses décisions, elle sait que les acteurs actifs dans ce domaine veillent ; le dispositif des zones réservées reprend dès lors les exigences liées à la protection du patrimoine.

> ***Art. 4 Recensement architectural***
>
> *[1] La Municipalité tient à disposition du public le Recensement architectural qui permet de déterminer quels objets (bâtiments, abords, ensembles et sites) sont concernés par les articles 49 et 52 LPNMS.*
>
> *[2] Tout propriétaire d'un objet inventorié ou classé a l'obligation de requérir l'accord préalable du Département cantonal compétent lorsqu'il envisage des travaux concernant cet objet (art. 16, 17, 29 et 30 LPNMS).*
>
> *[3] Les bâtiments ou parties de bâtiments remarquables ou intéressants du point de vue architectural ou historique, placés sous protection générale au sens de l'art. 4 LPNMS, doivent être en principe conservés. Des transformations, de modestes agrandissements, un changement d'affectation sont toutefois possibles si ces modifications sont objectivement fondées et si elles sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur du bâtiment. Il s'agit des bâtiments avec la note 3 au recensement architectural.*

[4] Les bâtiments bien intégrés peuvent être modifiés et, le cas échéant, faire l'objet de démolition et reconstruction pour des besoins objectivement fondés et pour autant que soient respectés le caractère spécifique de leur intégration et l'harmonie des lieux. La Municipalité peut refuser le permis de construire pour un projet qui compromettrait le caractère architectural du bâtiment, notamment par une sur-occupation du volume existant. Il s'agit des bâtiments avec la note 4 au recensement architectural.

[5] Les constructions, parties de construction ou ouvrages mal intégrés ne peuvent être modifiés que dans la mesure où leur défaut d'intégration est, soit supprimé, soit, dans une large mesure, diminué. Il s'agit des bâtiments avec les notes 5 à 7 au recensement architectural. Les éléments du Recensement architectural servent de base à l'application des présentes dispositions.

9. Conformité

9.1 Plan directeur cantonal (PDCn)

La 4e adaptation du PDCn du 31.01.2018, ainsi que la 4e adaptation bis du 20.12.2019, visent notamment à mettre en œuvre les nouvelles dispositions exigées par la LAT.

La présente procédure est conforme aux directives du PDCn. Elle découle de l'application de la mesure A11, qui précise le dimensionnement des zones d'habitation et mixtes, sur la base de la croissance démographique prévisible et par type d'espace du projet de territoire cantonal.

La mesure A11 fixe un délai au 20.06.2022 pour que les communes vaudoises surdimensionnées réduisent leurs zones à bâtir. Elle précise que dans l'intervalle, celles-ci peuvent avoir recours à des zones réservées sur une portion ou sur l'entier du territoire communal. La Municipalité de Montreux a repris les études en vue de l'élaboration d'un futur plan d'affectation communal (PACom), dont la première phase d'étude vise à établir l'état de surdimensionnement actualisé de l'entier de la zone à bâtir communale. Ces études sont menées en parallèle à la présente procédure.

9.2 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

L'article 27 LAT est la base légale qui permet à l'autorité compétente au niveau communal, soit la Municipalité, de prévoir des zones réservées pour une durée de 5 ans, dans des portions de territoire exactement délimitées, si l'adaptation du plan d'affectation s'impose, ce qui est le cas à Montreux.

9.3 Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)

L'article 46 LATC est la base légale qui permet à l'autorité communale compétente concernée, ou à l'Etat, d'établir à titre provisoire des zones réservées, pour une durée de 5 ans prolongeable de 3 ans au maximum, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, ce qui est le cas à Montreux.

10. Période transitoire – délivrance de permis de construire

Comme dit en introduction (cf. chapitres 1 à 3. ci-avant), la mise en œuvre d'un dispositif de zones réservées s'avère aujourd'hui incontournable pour la Commune de Montreux, suite aux décisions que le Tribunal fédéral a prises à l'encontre du PGA 2019. Se pose dès lors la question de l'applicabilité de ce régime transitoire en regard de l'article 135 alinéa 4 LATC, soit de l'impératif faite à toute demande de permis de construire (art. 103 ss. LATC) de recevoir préalablement l'autorisation spéciale du Département cantonal compétent, pour être ensuite éventuellement délivrée par l'autorité communale.

Ainsi, la Direction Générale du Territoire et du Logement (DGTL) examinera toutes les demandes de permis de construire déposée à Montreux durant le temps de validité des zones réservées, afin de vérifier qu'elles se situent bien dans un périmètre largement bâti considéré conforme à l'article 36 alinéa 3 LAT et la définition admise par la jurisprudence (1C_231/2019).