

BGer 1C_114/2023 vom 21. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_114_2023

FR: TF 1C_114/2023 du 21 mars 2024

IT: TF 1C_114/2023 del 21 marzo 2024

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué confirme l'instauration d'une zone réservée sur le territoire communal en application de l' art. 27 LAT . La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF (arrêt 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 2). La voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF est donc ouverte à son encontre, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourantes ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elles sont particulièrement touchées par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone réservée de parcelles dont elles sont propriétaires. Elles ont ainsi la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans une première partie de leur mémoire, les recourantes présentent un "bref rappel des faits". Une telle manière de procéder, dans la mesure où les faits exposés s'écartent des constatations de l'instance précédente ou les complètent, sans qu'il soit indiqué que celles-ci seraient manifestement inexactes ou arbitraires (cf. art. 97 et 105 LTF), est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (cf. ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 140 III 115 consid. 2; 139 II 404 consid. 10.1).

E. 3

Invoquant une violation des art. 15 et 27 LAT , les recourantes considèrent que la zone réservée litigieuse ne serait pas justifiée dans son principe, ni proportionnée. Elles affirment que les parcelles n

os 4'712 et 5'046 ne seraient pas concernées par l'obligation de redimensionner la zone à bâtir puisque celles-ci sont situées au sein du périmètre compact d'agglomération et de centre cantonal Rivelac. Les recourantes soutiennent que l'argument tiré de la protection du paysage, retenu par la cour cantonale, ne permet pas de fonder l'adoption d'une zone réservée sur la parcelle déjà bâtie n° 5046 et sur la parcelle non construite n° 4712 prise en tenaille entre deux bien-fonds construits (n

os 4'711 et 5'046).

E. 3.1

Selon l' art. 27 LAT , 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). Le droit cantonal

vaudois prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum (cf. art. 46 al. 1 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]).

L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1). Il s'agit 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. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du plan directeur cantonal (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1; en droit vaudois, cf. mesure A11 du plan directeur cantonale [PDCn]). La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1; 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1).

E. 3.2

En l'espèce, l'adaptation du plan d'affectation en vigueur apparaît nécessaire, compte tenu de son ancienneté particulière. Ce plan date en effet de 1976 et est antérieur à l'entrée en vigueur de la LAT au 1er janvier 1980. D'ailleurs, comme cela ressort du document "vision locale", la commune a clairement manifesté sa volonté de revoir la planification de l'ensemble de son territoire, dont en particulier les parcelles non bâties ou partiellement bâties situées à la frontière du périmètre compact d'agglomération Rivelac. Plusieurs parcelles ont ainsi été classées en zone réservée communale. Le fait que le périmètre compact d'agglomération n'est pas surdimensionné, contrairement au périmètre hors centre de la commune, n'est pas décisif, comme exposé ci-dessous.

E. 3.3

Selon les constatations de l'arrêt cantonal, les parcelles n

os 4'712 et 5'046 se situent dans un terrain en forte pente, à proximité de la forêt. Sur la base de la vision locale, la cour cantonale a retenu que ces parcelles se situent à la périphérie de la zone bâtie sise en aval et qu'elles se trouvent clairement en amont de cette zone, dans un secteur de transition entre ce secteur bâti et la forêt. La cour cantonale a en outre constaté que ces parcelles se trouvent dans un secteur qui présente d'incontestables qualités paysagères. Sur ce point, la cour cantonale a souligné que, a priori, la protection des qualités paysagères du site pourrait justifier de rendre ce secteur inconstructible, ce d'autant plus que les accès à ces parcelles sont relativement malaisés spécialement à la mauvaise saison. Avec les recourantes, il y a lieu d'admettre que l'argument lié à la qualité paysagère du site n'est pas des plus convaincants dès lors que la parcelle litigieuse n° 5'046 est déjà partiellement

construite ("chalet de week-end" de 38 m² et annexe de 18 m², pour une superficie de 1'446 m²), que l'autre parcelle litigieuse n° 4'712 - certes non bâtie (2'547 m²) - se trouve à côté de la parcelle n° 4'711 à construire (des travaux de terrassement et de renforcement du terrain avaient déjà été réalisés au jour de l'inspection locale du 12 octobre 2022) et que, enfin, une ligne à haute tension est située au nord de ces parcelles.

Quoi qu'il en soit, outre la protection du paysage (art. 1 al. 2 let. a et 3 al. 2 LAT), figurent également, parmi les buts et principes d'aménagement du territoire, l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT), la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) ou la prise de mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. abis LAT). Or, au vu de la configuration des lieux, il n'apparaît pas d'emblée que les deux parcelles litigieuses ne pourront pas être concernées par un remaniement de la zone à bâtir, en particulier au regard des règles sur la densification vers l'intérieur (cf. art. 1 al. 2 let. abis et 3 al. 3 let. abis LAT). En effet, ces deux parcelles sont situées en bordure de la zone bâtie, dans un secteur de transition, à forte déclivité, entre le secteur bâti et la forêt. La parcelle n° 4'712, libre de tout bâtiment, se trouve à la lisière de la forêt. Quant à la parcelle n° 5'046, elle est certes bâtie; il s'agit toutefois d'un ancien petit chalet de week-end avec une petite annexe et la parcelle est entourée sur 3 côtés de bien-fonds non construits formant ainsi un vaste secteur non bâti (à l'exception du chalet de week-end et de l'annexe) à proximité immédiate de la forêt. S'ajoute à ces éléments, le fait que, selon les constatations du Tribunal cantonal dont il n'y a pas lieu de s'écarter, les accès aux parcelles litigieuses sont malaisés, notamment à la mauvaise saison. Enfin, indépendamment du motif lié à la protection du paysage, on ne peut pas exclure l'existence d'un certain intérêt à maintenir une aire de transition entre le secteur bâti et la forêt.

En l'occurrence, les recourantes ne parviennent pas à démontrer en quoi la situation ou les caractéristiques de leurs parcelles nécessiteraient de les exclure de la zone réservée. Le fait que celles-ci se trouvent dans le périmètre compact de l'agglomération Rivelac, soit dans un secteur qui n'est pas considéré comme surdimensionné, n'est pas décisif. Les parcelles se trouvent en effet à la limite de ce périmètre et la cour cantonale a souligné qu'il existe manifestement sur le territoire communal des secteurs mieux situés (notamment les secteurs centraux sis à proximité des gares de Blonay et de Saint-Légier) pour accueillir la densification voulue qui peut intervenir dans le périmètre compact d'agglomération. Quant à l'existence de constructions sur la parcelle n° 5'046, elle n'empêche pas son inclusion à la zone réservée (cf. arrêts 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.4.3 et 4.4.4; 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2; 1C_16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 4.4). Les recourantes font par ailleurs grief en vain à l'instance précédente d'avoir renoncé à examiner si leurs parcelles faisaient ou non partie du territoire urbanisé. En effet, à ce stade, il suffit de constater que, au vu de la configuration des lieux, un changement d'affectation des parcelles en question n'apparaît pas d'emblée exclu. Les réflexions sur l'affectation définitive de ces parcelles devront être menées séparément, dans le cadre de la révision du plan général d'affectation. La zone réservée en question permet ainsi de garantir aux autorités de planification la marge de manoeuvre suffisante pour l'établissement d'un plan conforme à la LAT. L'appréciation des autorités précédentes doit être confirmée, étant en particulier rappelé que le Tribunal fédéral doit faire preuve d'une certaine retenue dans le cadre de la présente procédure, eu égard à la marge de manoeuvre dont disposent les autorités communales et cantonales lorsqu'il s'agit de délimiter une zone réservée (cf. ATF 113 Ia

444 consid. 4b/ba; arrêts 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.3; 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.1).

E. 3.4

En définitive, l'instauration d'une zone réservée sur les parcelles nos 4'712 et 5'046 est apte et nécessaire à produire les effets escomptés et apparaît conforme à l' art. 27 LAT . Le grief est écarté.

E. 4

Enfin, les recourantes estiment qu'en confirmant l'inclusion des parcelles n

os 4'712 et 5'046 au sein de la zone réservée, la cour cantonale viole le principe d'égalité de traitement.

E. 4.1

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 I 195 consid. 6.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. 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 (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; arrêts 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 3.1; 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1). Dans ce contexte prévalent également les exigences de motivation accrue de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3).

E. 4.2

Les recourantes évoquent une distinction injustifiées avec les parcelles voisines n

os 4'714, 4'810 4'707 et 4'709 qui auraient été construites le long du sentier des Communs, lequel constituerait le seul accès à ces parcelles. Elles citent également les parcelles n

os 4'134, 4'473 et 4'173 qui bénéficieraient d'un permis de construire et qui seraient également desservie par le chemin du signal. Les recourantes n'exposent cependant pas en détail les autres caractéristiques de ces parcelles (hormis qu'elles emprunteraient la même voie d'accès) et ne démontrent ainsi pas en quoi la configuration des parcelles évoquées serait similaire à celle de leurs parcelles. L'argumentation des recourantes ne remplit ainsi manifestement pas les exigences de motivation accrues découlant de l' art. 106 al. 2 LTF et est donc irrecevable. Cela étant, au vu des considérations exposées ci-dessus (consid. 3.3), l'instauration de la zone réservée sur les parcelles litigieuses n'apparaît pas critiquable et échappe dès lors au grief de violation du principe de l'égalité de traitement (cf. arrêts 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.3.4; 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.4; 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et 3.6).

C'est également en vain que les recourantes se plaignent de la différence de traitement prétendument injustifiée entre leurs parcelles situées dans le périmètre de l'agglomération Rivelac et, de manière générale, toutes les parcelles situées hors centre, dans un secteur

pourtant surdimensionné. Comme évoqué ci-dessus, ce n'est pas le surdimensionnement qui justifie dans le cas présent l'instauration de la zone réservée litigieuse, mais d'autres principes découlant de la LAT, en particulier le principe de densification vers l'intérieur du milieu bâti.

E. 5

Les recourantes font encore valoir une violation du principe de la bonne foi. Elles estiment que les indications fournies dans le cadre de la procédure de permis de construire sur la parcelle adjacente n° 4'711, et notamment un arrêt du Tribunal cantonal AC.2018.0031 du 2 novembre 2018, constituent des garanties fournies par les autorités quant à la constructibilité du secteur, les autorités n'ayant jamais mentionné un potentiel déclassement des parcelles n

os 4'711, 4'712 et 5'046. Les recourantes évoquent également d'autres arrêts concernant des parcelles situées sur la commune.

E. 5.1

A teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst., dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 136 I 254 consid. 5.2).

Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 141 I 161 consid. 3.1). Dans tous les cas, l'intérêt à une correcte application du droit ne doit pas se révéler prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 129 I 161 consid. 4.1).

E. 5.2

En l'espèce, les recourantes se plaignent d'une violation du principe de la protection de la bonne foi, sans toutefois exposer ni motiver précisément en quoi toutes les conditions cumulatives développées par la jurisprudence et exposées ci-dessus seraient remplies in casu. Leur grief ne répond ainsi manifestement pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF, de sorte qu'il est irrecevable.

Au demeurant, le grief est mal fondé. Les recourantes ne mentionnent en effet aucune disposition concrète qu'elles auraient prise et à laquelle elles ne sauraient renoncer sans

subir de préjudice. Par ailleurs, les arrêts du Tribunal cantonal auxquels elles se réfèrent ne concernent pas les parcelles litigieuses

nos 4'712 et 5'046 et ces arrêts portaient en outre sur des questions distinctes. On ne saurait dès lors en déduire que les recourantes auraient reçu des assurances des autorités quant au maintien du régime actuel applicable aux parcelles

nos 4'712 et 5'046.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge solidaire des recourantes qui succombent. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.