

# **BGer 1C\_129/2022 vom 18. April 2023**

Bundesgericht, 2023-04-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_129\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_129_2022)

FR: TF 1C\_129/2022 du 18 avril 2023

IT: TF 1C\_129/2022 del 18 aprile 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêt 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 1) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF ), le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone réservée de la parcelle dont elle est propriétaire. Elle a ainsi la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

Le rappel de certains faits figurant au début de l'écriture de la recourante sera ignoré puisque les éléments qui y sont contenus s'écartent de ceux constatés dans l'arrêt attaqué et qu'ils ne sont pas discutés sous l'angle de l'arbitraire dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves (cf. art. 97 al. 1, 105 al. 1 et 106 al. 2 LTF; cf. également ATF 145 V 188 consid. 2).

### **E. 3**

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue ( art. 29 al. 2 Cst. ). Selon elle, la cour cantonale aurait dû procéder à l'inspection locale requise.

#### **E. 3.1**

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ( ATF 145 I 167 consid. 4.1; 143 V 71 consid. 4.1). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion ( ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 146 I 62 consid. 3).

### **E. 3.2**

En l'espèce, la recourante soutient que l'inspection locale aurait permis à l'autorité précédente de se rendre compte concrètement des qualités, des caractéristiques spécifiques, de l'accessibilité et de l'environnement largement bâti de sa parcelle.

Or, comme l'a considéré la cour cantonale, sans que cela n'apparaisse insoutenable, ces éléments pouvaient être appréciés sur la base des pièces versées au dossier cantonal et des données pouvant être consultées sur le guichet cartographique cantonal, sans avoir à se rendre sur place. Pour le surplus, les éléments de fait que la recourante entend démontrer par la mise en oeuvre d'une inspection locale ne sont pour l'heure pas pertinents. En effet, pour les motifs exposés ci-après, ce n'est qu'au stade ultérieur de la révision du plan d'affectation, en application des exigences en matière de redimensionnement des zones à bâtir surdimensionnées, que devront être définis les biens-fonds à dézoner, respectivement le sort de la parcelle de la recourante (cf. infra consid. 4); cette dernière bénéficiera d'ailleurs dans ce cadre de la possibilité de contester l'affectation finalement retenue (cf. art. 33 LAT [RS 700]; arrêt 1C\_576/2020 du 1

er avril 2021 consid. 3.2). C'est dès lors sans arbitraire que l'autorité précédente a rejeté la mesure d'instruction requise. Partant, le grief de violation du droit d'être entendu doit être écarté.

### **E. 4**

Sur le fond, la recourante se plaint d'une violation de l' art. 27 LAT et du principe de l'égalité ( art. 8 al. 1 Cst. ). Aussi, elle fait valoir qu'en intégrant son bien-fonds dans la zone réservée, les autorités précédentes auraient violé les art. 1 al. 2 let. a

bis et b LAT et procédé à une pesée incorrecte des intérêts en présence, violant le principe de la proportionnalité ( art. 5 al. 2 Cst. ) et la garantie de la propriété ( art. 26 al. 1 Cst. ).

#### **E. 4.1.1**

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; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1). 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; 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1). 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).

L'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces, construites ou non, situées hors centre, doit permettre d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Dans ce cadre, le choix de l'autorité peut porter sur l'ensemble ou une partie de la zone à bâtir hors centre, ou se concentrer sur des parcelles qui, par leur importance, leur situation ou leurs caractéristiques, se prêteraient le mieux à un éventuel dézonage afin de permettre à la commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante (arrêt 1C\_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2).

#### **E. 4.1.2**

La mesure A11 de la 4

ème adaptation du plan directeur cantonal du canton de Vaud (PDCn) constate que, d'une manière générale, les réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes, et que leur localisation ne répond plus aux critères actuels. Hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Les communes sont donc tenues de réviser leurs plans d'affectation dans les cinq ans suivant la 4

ème adaptation du PDCn. Un tableau fixe la croissance totale maximale de 2015 à 2030 pour les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal. Pour les autres types d'espaces, il définit la croissance annuelle maximale, notamment 1,5% pour les périmètres des centres locaux et les périmètres des localités à densifier, et 0,75% pour les villages et quartiers hors centre. La densité minimale des nouvelles zones d'habitation est également fixée, pour les mêmes périmètres (cf. PDCn, mesure A11, p. 48 s.). Les communes dont les zones à bâtir sont 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 de surfaces d'assolement. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 aLATC (disposition reprise à l'art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 LATC (cf. PDCn, mesure A11, p. 50). Le département compétent peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue (

Ibidem , p. 51; arrêts 1C\_576/2020 du 1

er avril 2021 consid. 4.2; 1C\_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.3; 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.2).

#### **E. 4.2**

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 régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances ( ATF 147 V 312 consid. 6.3.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). 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; arrêt 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2).

### **E. 4.3**

En l'espèce, la cour cantonale a relevé que les autorités de planification, aux niveaux communal et cantonal, admettaient que les zones à bâtir de Corsier-sur-Vevey (zones d'habitation et mixtes) étaient surdimensionnées et qu'une révision du plan d'affectation communal devait intervenir; celle-ci était d'ailleurs en cours. L'autorité précédente a en outre relevé qu'une zone réservée communale avait été instaurée et qu'elle était entrée en force; toutefois, la DGTL estimait que la mesure conservatoire communale laissait encore trop de possibilités de construire, dans des secteurs qui n'avaient pas été inclus dans cette zone réservée, et que les objectifs de réduction du potentiel d'accueil excédentaire hors centre imposaient des mesures conservatoires complémentaires; selon les chiffres calculés par l'autorité cantonale, la surcapacité d'accueil, hors centre, était de 182 habitants, ce qui allait au-delà de la surcapacité retenue lors de l'instauration de la zone réservée communale en 2018 (90 habitants). La cour cantonale en a conclu que la création d'une zone réservée cantonale était bien liée à la nécessité de modifier la planification pour mettre en oeuvre l'art. 15 al. 2 LAT ; il fallait éviter de rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. L'autorité précédente a ainsi confirmé la zone réservée dans son principe.

#### **E. 4.3.1**

Si la recourante ne conteste pas que la zone à bâtir de la commune présente un excédent important, impliquant l'obligation de réviser la planification, elle affirme en revanche qu'il n'y aurait aucun intérêt à créer une zone réservée cantonale sur sa parcelle, dès lors que la commune ne l'aurait pas intégrée dans la zone réservée communale. Sa critique est vaine au vu des chiffres précités sur lesquels l'autorité précédente s'est fondée pour considérer que la zone réservée communale était insuffisante. Faute d'arbitraire dûment allégué et démontré sur ce point par la recourante (cf. art. 97 al. 1, 105 al. 1 et 106 al. 2 LTF; cf. également ATF 145 V 188 consid. 2), il n'y a pas lieu de revenir sur ces constatations de l'instance précédente. Cela étant, le fait que le secteur litigieux n'a pas été intégré à la zone réservée communale n'est pas déterminant en l'espèce, dès lors que la démarche de l'autorité précédente tend précisément à compléter la zone réservée communale jugée insuffisante au regard de l'importance du surdimensionnement de la zone constructible (cf. arrêts 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.2; 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 5.2).

#### **E. 4.3.2**

S'agissant ensuite des caractéristiques du terrain litigieux, la recourante fait valoir que son terrain, équipé pour accueillir une construction et qui ne présenterait pas de "difficultés d'accès", se trouverait dans une zone très largement bâtie, les seules parcelles non construites de la zone étant la sienne et le bien-fonds n

o 1211. Elle en déduit que sa parcelle devrait nécessairement faire partie de la zone constructible.

Il apparaît en l'occurrence prématuré de faire valoir ces griefs à ce stade, dans la mesure où les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle en cause devront être menées séparément, dans le cadre de la révision du plan général d'affectation.

Cela étant, outre 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. a

bis LAT), la loi prescrit de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ( art. 3 al. 3 let. a LAT ).

Or, selon les constatations cantonales que la recourante ne conteste pas valablement, la parcelle de cette dernière se situe hors du périmètre de centre (dans le secteur "Les Monts-de-Corsier), en bordure du périmètre du PEP "L'Hautigny", et jouxte directement la zone agricole à l'ouest; elle est éloignée du centre de Corsier-sur-Vevey de plusieurs kilomètres mais également du centre de Châtel-Saint-Denis ainsi que des infrastructures publiques. Par ailleurs, d'une surface de 1'544 m

2 , la parcelle litigieuse n'est pas construite, à l'instar de la parcelle n

o 1211 se trouvant dans le même périmètre et qui fait également l'objet d'une mesure de zone réservée cantonale. Une telle configuration ne permet pas d'emblée d'exclure nécessairement tout déclassement. Quoi qu'en dise la recourante, et comme l'a retenu à juste titre la cour cantonale, dans un contexte général d'habitat de très faible densité et dispersé dans une même commune, cumulé à un surdimensionnement de la zone à bâtir, toutes les "brèches" créées par ce type d'urbanisme ne sont peut-être pas raisonnablement destinées à être comblées (arrêts 1C\_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2.1; 1C\_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.2).

#### **E. 4.3.3**

Par ailleurs, dans la mesure où la zone à bâtir de la commune est surdimensionnée en dehors du périmètre compact de l'agglomération de Rivelac et qu'elle doit être réduite, il apparaît que le choix portant sur la parcelle n

o 1205 - qui se situe hors de ce périmètre - répond à ces critères, dit bien-fonds renfermant une réserve constructible dont la mise en oeuvre pourrait compromettre les opérations de remaniement de la zone à bâtir.

Pour le reste, si la recourante a consenti certains investissements dans la préparation de son projet de construction, il s'agit de circonstances dont l'autorité pourra, le cas échéant, tenir compte en procédant au remaniement de sa zone constructible. Cela ne justifie pas de renoncer à la mesure contestée, dont il convient de rappeler qu'elle est limitée dans le temps (cf. arrêt 1C\_57/2020 du 3 février 2021 consid. 4.3). L'atteinte subie par la recourante n'est donc que temporaire et l'on ne saurait affirmer à ce stade que les investissements réalisés seraient définitivement perdus (arrêt 1C\_267/2019 du 5 mai 2019 consid. 6.2).

#### **E. 4.3.4**

En ce qui concerne ensuite le principe d'égalité de traitement, il empêche que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elles ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir. Or, comme on l'a vu, la

parcelle de la recourante se prête en soi à un éventuel dézonage et permettra à la commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante. L'instauration de la zone réservée litigieuse échappe dès lors au grief de violation du principe de l'égalité (cf. arrêts 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.4; 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et 3.6).

Enfin, en lien avec la garantie de la propriété, la recourante se prévaut en vain des investissements financiers importants consentis pour équiper la parcelle et déposer une demande d'autorisation préalable d'implantation. Comme on l'a vu, ceux-ci ne justifient pas de renoncer à l'instauration de la zone réservée cantonale (cf. arrêts 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.4; 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.2).

#### **E. 4.4**

Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que la zone réservée litigieuse est en définitive conforme au droit fédéral et doit être confirmée. Les griefs de la recourante doivent donc être écartés.

#### **E. 5**

Il résulte de ce qui précède que l'arrêt attaqué doit être confirmé et le recours rejeté, aux frais de la recourante qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). La commune, qui s'en est remise à justice, n'a pas droit à des dépens; il en va de même des autres autorités concernées ( art. 68 al. 3 LTF ).

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