

# **BGer 1C\_204/2022 vom 21. März 2023**

Bundesgericht, 2023-03-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_204\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_204_2022)

FR: TF 1C\_204/2022 du 21 mars 2023

IT: TF 1C\_204/2022 del 21 marzo 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêts 1C\_141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1, in ZBI 116/2015 p. 194 et 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 2 s'agissant spécifiquement de la zone réservée) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]). Il est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale; ils sont particulièrement atteints par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone réservée de leur parcelle. Ils ont ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

Les recourants se plaignent d'un établissement inexact des faits par la cour cantonale. Les faits qu'ils allèguent seront examinés directement avec les questions de fond dans la mesure de leur pertinence.

On rappellera, s'agissant de la correction de l'état de fait, que la règle est que le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause.

Il y a arbitraire ( art. 9 Cst. ) dans l'appréciation des preuves si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables ( ATF 145 I 26 consid. 1.3; 141 IV 369 consid. 6.3).

### **E. 3**

Les recourants font valoir une violation des principes déduits des art. 1 al. 1 et 2 let. b, 3 al. 2 et 3 let. a et a bis LAT. Ils invoquent également une violation des art. 15 et 27 LAT ainsi que de l'art. 46 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les

constructions (LATC; BLV 700.11). Ils contestent en substance que leur parcelle doive être incorporée dans la zone réservée, dès lors qu'il est certain qu'elle doive demeurer en zone à bâtir au terme de la révision du plan d'affectation communal dictée par la nécessité de redimensionner la zone à bâtir.

### **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). En droit vaudois, l'art. 46 LATC prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l' art. 27 LAT . Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2).

Une zone réservée au sens de l' art. 27 LAT est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2; arrêt 1C\_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2). Outre que l'adaptation du plan d'affectation en vigueur s'impose, la loi ne pose pas de condition particulière à l'adoption d'une zone réservée.

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\_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.1; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; ALEXANDER RUCH,

in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31

ad art. 27). 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 la LAT ou du plan directeur cantonal (RUCH,

op. cit. , n. 32

ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l' art. 15 al. 2 LAT (arrêt 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1). En principe, la jurisprudence considère que ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite (arrêts 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.2; 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.6; 1C\_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.4.3;).

Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes ( art. 15 al. 1 LAT ). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ( art. 15 al. 2 LAT ). Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art. 1 et 3 LAT ,

en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1er mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact ( art. 1 al. 2 let. b LAT ).

### **E. 3.2.1**

Sur le plan formel, le fait que la zone réservée communale ait été approuvée sans réserve par le canton, qui, par la suite seulement, impose à la commune, contre son avis, la présente zone réservée est certes regrettable. Mais cette manière de faire, qui apparaît tout au plus inopportune, n'enfreint - sous réserve de la question de la protection de la bonne foi, qui sera examinée ci-dessous (consid. 5) - aucune règle de droit et n'est pas de nature à influencer sur l'appréciation de fond.

### **E. 3.2.2**

En l'occurrence, la cour cantonale a en substance considéré que la parcelle litigieuse était située en dehors du périmètre de centre défini par le plan directeur cantonal, dans une frange de la zone à bâtir en zone agricole, le secteur étant excentré et relativement éloigné des principaux éléments d'équipement, que le terrain n'était pas bâti, et que le coteau de vigne était prépondérant par rapport à l'urbanisation, de sorte que la parcelle ne se trouvait pas dans un environnement largement bâti. Il n'était donc pas d'emblée exclu que celle-ci puisse être concernée par le remaniement de la zone à bâtir, ce qui justifiait son intégration dans une zone réservée.

Les recourants contestent cette appréciation. Ils font valoir que la parcelle se trouve dans une zone largement bâtie et relèvent l'aspect urbanisé et compact du quartier. Ils se réfèrent aux plans figurant au dossier pour faire valoir que les abords de leur parcelle sont tous construits, hormis la zone agricole située au nord, au-delà d'un mur et d'une route carrossable.

La lecture des plans ne permet pas de confirmer l'appréciation des recourants. Le terrain litigieux constitue en effet l'angle nord-ouest d'un quartier certes entièrement bâti, mais qui est déjà lui-même excentré et séparé du reste de l'agglomération par une importante bande de terrains non construits à l'est, dont la surface est telle qu'ils ne constituent a priori pas une brèche dans le milieu bâti. En outre, la parcelle est non-seulement attenante à la zone agricole en son côté nord - l'existence d'un mur et d'une route carrossable n'étant pas de nature à remettre en cause la contiguïté à cette zone -, mais elle est aussi très proche de vastes terrains non construits au sud-ouest, dont elle n'est séparée que par une seule construction. En fait, il semble que seul le sud de ce secteur, par-delà la voie de chemin de fer et la route principale, présente véritablement les caractéristiques d'un territoire largement bâti. Quant au quartier situé à l'ouest de la parcelle litigieuse, il n'est relié au territoire bâti que par quelques constructions sur les parcelles nos 643 et 647 et présente ainsi les caractéristiques d'une presqu'île de la zone constructible.

A cela s'ajoute la composante paysagère relevée par la cour cantonale. Les premiers juges ont en effet observé que la vigne est encore présente à plusieurs endroits et demeure prépondérante par rapport à l'urbanisation. Ils précisent encore que les caractéristiques du coteau dans lequel s'inscrit la parcelle litigieuse confèrent un intérêt paysager à ce secteur. Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette appréciation. Vu les constatations opérées ci-dessus à la lecture des plans, les recourants, se bornant à affirmer que le secteur est largement bâti et

urbanisé, échouent à démontrer l'absence d'intérêt paysager de ce coteau dont certaines parties sont encore en vignes.

Il s'ensuit que la localisation, les caractéristiques et les environs du terrain ne permettent pas d'affirmer de façon catégorique que celui-ci appartient au territoire largement bâti.

Dans le cadre de l'établissement de la zone réservée, cet élément à lui seul suffit à justifier l'incorporation du terrain litigieux à cette zone. Les autres arguments des recourants peuvent certes être entendus, mais, alors qu'ils pourront être décisifs au stade de l'adoption du nouveau plan d'affectation, ils ne permettent pas en l'état de définitivement sceller le sort de la parcelle. Tel est le cas de la relative proximité des transports publics - pour lesquels les temps de parcours à pied sont simplement allégués et non démontrés - ou de la préexistence d'une route de desserte sur la parcelle, construite pour équiper d'autres bien-fonds déjà bâtis. Il en va de même des spécificités alléguées du centre urbain de la commune, qui revêtirait une complexité particulière en tant qu'il regroupe une zone de centre historique, une zone de protection des eaux, une zone de protection des rives du lac et subit les contraintes d'aménagement liées aux installations ferroviaires ainsi qu'à une importante activité industrielle. Ces aspects nécessitent une analyse fine des possibilités d'aménagement qui, dans la mesure où ils ne ferment pas d'emblée et manifestement la porte à toute densification du centre, ne justifie pas de définitivement exclure de la zone réservée des terrains à la localisation et aux caractéristiques de celui des recourants. A juste titre, les recourants soulignent que leurs intentions de construire la parcelle sont réelles, dans la mesure où ils ont déjà élaboré un projet qui a pu être mis à l'enquête (et refusé, sur intervention du canton); cet élément pourra également présenter une certaine pertinence lors de la délimitation de la zone constructible, mais, s'agissant d'un critère parmi d'autres dont il y aura lieu de tenir compte pour une appréciation d'ensemble, il ne saurait faire assurément obstacle à tout déclassement et n'est donc pas décisif en l'état.

Enfin, c'est de façon purement appellatoire que les recourants font valoir qu'une utilisation agricole ou viticole de leur terrain se heurterait à des problèmes de voisinage ou serait incompatible avec la pente. La parcelle a selon toute vraisemblance pu être exploitée jusqu'ici et les recourants n'apportent aucun élément qui démontrerait que la pente entraverait outre mesure cette exploitation. Ils ne démontrent en particulier pas que la pente serait telle que même la culture de vignes serait inadéquate. Pour le reste, les recourants se réfèrent à leur propre correspondance à la commune, ce qui ne permet pas de démontrer quelque problème de voisinage que ce soit. Cela étant, même s'il devait s'avérer que l'exploitation du terrain agricole ou viticole était véritablement problématique, cela ne constituerait quoi qu'il en soit pas un motif faisant obstacle à un déclassement, un terrain sans vocation agricole pouvant, selon les circonstances, faire l'objet d'une telle mesure (cf. arrêt 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.3).

#### **E. 4**

Les recourants se plaignent d'une violation du principe de l'égalité de traitement ( art. 8 al. 1 Cst. ). Ils considèrent qu'en renonçant à intégrer la parcelle n° 1177 du territoire communal à la zone réservée, l'autorité cantonale ne traite pas de façon égale des situations égales et crée des distinctions qui ne reposent sur aucun fait pertinent.

##### **E. 4.1**

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré 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 qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement ( ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 134 I 23 consid. 9.1).

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues ( art. 106 al. 2 LTF ). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés ( ATF 141 IV 369 consid. 6.3; 136 II 489 consid. 2.8).

#### **E. 4.2**

La cour cantonale a retenu que les situations de la parcelle n° 1177 et de la parcelle litigieuse n'étaient pas comparables au vu de leur localisation respective par rapport à la zone agricole et du caractère bâti. Ainsi qu'on l'a relevé ci-dessus (consid. 3.2), la parcelle des recourants borde la zone agricole par l'un de ses côtés et est pour le reste située en un secteur qui ne s'inscrit pas dans la continuité du noeud urbain. La parcelle n° 1177 est quant à elle située dans le secteur au sud de la voie de chemin de fer et d'une route cantonale et s'inscrit dans la continuité de l'agglomération. Elle est non seulement entourée de parcelles bâties, mais se situe véritablement au coeur de la zone construite. Ces constatations ne permettent pas de suivre les recourants qui affirment appellatoirement, et en contradiction avec ce qui ressort des plans disponibles, que deux situations semblables ont été traitées de manières différentes.

Autre est la question de l'opportunité de sortir la parcelle n° 1177 de la zone réservée alors qu'elle est sise en zone de faible densité. Cette question, vu les différences qui viennent d'être relevées, est étrangère au grief de violation de l'égalité de traitement, qui doit dans tous les cas être rejeté.

#### **E. 5**

Les recourants font valoir une violation du principe de la bonne foi.

##### **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 recourants critiquent le revirement de position de l'autorité cantonale qui a laissé aller le développement d'un projet complet de construction sur la parcelle litigieuse - le permis de construire trois immeubles de trois appartements requis en décembre 2019 par les recourants a été refusé le 26 février 2020 en raison de l'opposition de la DGTL à ce projet - et a approuvé sans réserves la zone réservée adoptée par la commune peu de temps auparavant qui ne comprenait pas cette parcelle. Ils souhaitent voir l'état de fait de l'arrêt attaqué complété sur ce point et se réfèrent, pour cela, à leurs propres correspondances et à celles de la commune ainsi qu'à l'historique du dossier que celle-ci a reconstitué. Il n'est produit aucune prise de position de la DGTL sur ces questions. Aussi, tout au plus peut on observer une certaine passivité de l'autorité cantonale dans le cadre de l'adoption sans réserves de la zone réservée. La mesure dans laquelle il faut en inférer un comportement contradictoire sanctionné par le principe de la bonne foi n'a toutefois pas à être déterminée dans la présente procédure.

En effet, à supposer que les cinq conditions susmentionnées (consid. 5.1) soient réalisées, le Tribunal fédéral constate que l'intérêt à une correcte application du droit est ici prépondérant par rapport à la protection de la confiance. D'une part la zone réservée n'est adoptée que pour une durée de cinq ans, le temps de permettre à l'autorité communale d'adopter et faire avaliser par le canton son plan d'affectation. D'autre part, les dispositions à caractère irréversible prises par les recourants, que le principe de la bonne foi protégerait, sont limitées aux coûts d'élaboration du projet de construction (il n'est par exemple pas question d'un ordre de remise en état ou de démolition). Ce dommage étant de caractère pécuniaire uniquement, les recourants pourraient le faire valoir, si les conditions devaient véritablement en être réunies, dans une action en responsabilité de l'état. A l'inverse, la mesure contestée permet d'assurer aux autorités de planification une pleine liberté de mouvement pour redimensionner la zone à bâtir, aux fins de la rendre conforme aux exigences non remplies en l'état, du droit fédéral, en disposant au besoin d'une importante surface dont il n'est pas manifeste, comme on l'a vu ci-dessus, qu'elle doive impérativement demeurer constructible.

Le grief doit par conséquent également être rejeté.

## **E. 6**

Dans un grief qu'ils présentent dans leur réplique, les recourants font valoir que l'affectation de leur parcelle en zone réservée violerait le principe de la proportionnalité. Pour autant que ce grief ne soit pas déjà tardif et ainsi irrecevable, les recourants fondent toute leur argumentation sur le fait qu'il serait d'emblée exclu que leur parcelle puisse faire l'objet d'un déclassement de la zone à bâtir, ce qui, ainsi qu'on l'a vu, n'est pas le cas (consid. 3.2). Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant cette question, le grief étant manifestement mal

fondé.

#### **E. 7**

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, aux frais de ses auteurs, qui succombent ( art. 66 al. 1 LTF ). La commune, qui a conclu à l'admission du recours et a agi dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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