

# **BGer 1C\_260/2019 vom 18. Oktober 2019**

Bundesgericht, 2019-10-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_260\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_260_2019)

FR: TF 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019

IT: TF 1C\_260/2019 del 18 ottobre 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 lit. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 lit. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

Selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate de celui-ci ( ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174; plus récemment arrêt 1C\_46/2017 du 21 novembre 2018 consid. 1.1 non publié aux ATF 145 II 32 ). Tel est notamment le cas du recourant, propriétaire de la parcelle n° eee, voisine du projet de construction litigieux qu'il tient pour non conforme, entre autres, à la législation sur l'aménagement du territoire. Ayant par ailleurs pris part à la procédure devant la cour cantonale, le recourant a qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

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

### **E. 2**

Les pièces produites par le recourant à l'appui de son recours et de ses déterminations sont irrecevables dans la mesure où elles ne résultent pas de l'arrêt attaqué ( art. 99 al. 1 LTF ).

### **E. 3**

Le recourant invoque tout d'abord une violation des art. 27 LAT et 19 LcAT. Il estime que l'autorisation de construire délivrée a pour effet de limiter les possibilités d'aménagements futurs de la zone, tant en ce qui concerne la desserte des différentes parcelles la composant qu'en ce qui a trait au remembrement de celles-ci.

#### **E. 3.1**

L'art. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) régit l'obligation d'aménager le territoire. Son alinéa 1 prévoit que pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder.

##### **E. 3.1.1**

Les art. 14 à 24e LAT règlent le but, le contenu et les effets des plans d'affectation.

Aux termes de l' art. 14 LAT , les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Selon l' art. 15 al. 1 LAT , les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains ( art. 15a al. 1 LAT ). Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente ( art. 20 LAT ).

Selon l'art. 17 al. 1 de la loi valaisanne du 23 janvier 1987 d'application de la LAT (LcAT; RS/VS 701.1), le remembrement de terrains consiste en la mise en commun de biens-fonds d'un territoire déterminé et en la redistribution équitable de la propriété et des autres droits réels qui y sont liés. Il est élaboré en vue de permettre pour l'ensemble des propriétaires une meilleure utilisation du sol et d'assurer une réalisation judicieuse des plans d'affectation des zones.

Aux termes de l'art. 17 al. 1bis LcAT, disposition entrée en vigueur le 15 avril 2019 seulement, le remembrement de terrains peut être utilisé pour assurer la conformité des zones à bâtir aux dispositions de l'article 15 LAT.

Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires ( art. 21 al. 2 LAT ).

### **E. 3.1.2**

Les art. 25 à 27a LAT régissent quant à eux la compétence et la procédure en matière de plans d'affectation.

Aux termes de l' art. 25 LAT , les cantons règlent la compétence et la procédure.

Selon l'art. 3 al. 1 LcAT, l'aménagement du territoire communal incombe aux communes. Celles-ci établissent pour l'ensemble du territoire communal un plan d'affectation des zones définissant au moins les zones à bâtir ( art. 15 LAT ), les zones agricoles ( art. 16 LAT ) et les zones à protéger ( art. 17 LAT ; art. 11 al. 1 LcAT). Selon les besoins et dans les limites du droit fédéral, les communes prévoient d'autres zones réservées notamment pour les constructions et installations publiques. Elles peuvent régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée ( art. 18 al. 2 LAT ; art. 11 al. 2 LcAT). Dans la mesure où les buts de l'aménagement du territoire ( art. 1, 3 et 14 ss LAT ) l'autorisent, des zones peuvent se superposer ( art. 11 al. 4 1 ère phrase LcAT).

L'art. 12 LcAT permet aux communes d'établir ou d'exiger des plans d'affectation spéciaux, notamment des plans d'aménagement détaillés et des plans de quartier.

Aux termes de l'art. 13 al. 1 LcAT, les communes définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions. Ce règlement définit notamment l'équipement ( art. 13 al. 1 let . c LcAT). Les communes équipent les zones à bâtir dans le délai prévu par le programme d'équipement et peuvent décider dans ce but de procéder, dans toute la mesure nécessaire, à des remembrements parcellaires, à des rectifications de limites et à la création, au rachat ou au transfert de toutes servitudes (art. 13 al. 3 LcAT).

La procédure d'élaboration des plans d'affectation est régie au niveau cantonal par les art. 33 ss LcAT. Après leur publication, les plans d'affectation et les règlements adoptés par l'assemblée primaire sont transmis par le conseil municipal au Conseil d'Etat pour homologation ( art. 38 al. 1 1 ère phrase LcAT en application des art. 26 al. 1 et 33 LAT ).

La procédure pour l'élaboration et l'adoption des plans et règlements communaux est également applicable à leur modification, leur révision et leur abrogation (art. 39 LcAT).

Sous réserve d'approbation par le Conseil d'Etat, la procédure de remembrement est introduite par décision de la majorité des propriétaires possédant la majorité des surfaces ou par décision du conseil municipal. Mention en est faite au registre foncier (art. 17 al. 2 LcAT). Le remembrement est, pour le surplus, régi par une loi spéciale (art. 17 al. 3 LcAT), à savoir la loi valaisanne du 16 novembre 1989 concernant le remembrement et la rectification de limites (LRRL; RS/VS 701.2).

### **E. 3.1.3**

Aux termes de l' art. 27 al. 1 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 (" Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte "). Selon l' art. 27 al. 2 LAT , une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

L'art. 19 al. 1 LcAT permet au conseil municipal de déclarer des territoires exactement délimités zones réservées au sens de la LAT s'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant.

L'art. 19 al. 2 LcAT, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 14 avril 2019, prévoit que les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans. Ce délai peut être prolongé par l'assemblée primaire jusqu'à un maximum de cinq ans. Selon l'art. 19 al. 3 LcAT, la création d'une zone réservée et la prolongation de sa durée de validité doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. La publication doit désigner le territoire concerné et le but poursuivi par la création de la zone réservée. Dans les trente jours qui suivent la publication, les opposants éventuels peuvent faire valoir que la zone réservée prévue n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun. L'art. 19 al. 4 LcAT prévoit que le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées.

Une zone réservée, au sens des art. 27 LAT et 19 al. 1 LcAT, est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit. (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 p. 145; 118 Ia 510 consid. 4d p. 513; arrêts 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.2; 1C\_39/2017 du 13 novembre 2017 consid. 4.5 et les arrêts cités; 1C\_287/2016 du 5 janvier 2017 consid. 3.2; 1C\_141/2014 du 4 août 2014 consid. 5.1). Selon le message du Conseil fédéral concernant la LAT, à l'intérieur de ces zones, il est interdit de prendre toute disposition propre à entraver l'établissement des plans d'affectation. Cas échéant, les mesures à prendre au sein des zones réservées doivent respecter le principe de la proportionnalité. Elles ne pourront interdire les aménagements et les constructions que s'ils compromettent le cours normal de l'élaboration des plans

d'affectation (Message du 27 février 1978, FF 1978 p. 1007 ss, ad art. 26 LAT ). L'absence de menace pour le futur plan d'aménagement doit être appréciée restrictivement (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 202, n° 460). Tout ce qui pourrait faire obstacle à la planification doit être écarté, tout précédent négatif est à éviter (ALEXANDER RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 26 ad art. 27 LAT ; également ATF 113 Ia 362 consid. 2a/bb p. 365).

L'adoption d'une zone réservée constitue dans le même temps une restriction de droit public à la propriété. Elle n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que si, conformément à l' art. 36 Cst. , elle est fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité ( ATF 113 Ia 362 consid. 2 p. 364; arrêts 1C\_149/2018 précité consid. 2.2; 1C\_141/2014 précité consid. 5.1). Selon la jurisprudence, l' art. 27 LAT constitue une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution. L'intérêt public attaché à la création d'une zone réservée implique quant à lui une sérieuse volonté d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur. Le principe de la proportionnalité exige quant à lui que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi ( ATF 113 Ia 362 consid. 2a-c p. 365-367; arrêt 1P.365/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.1; également ATF 118 Ia 510 consid. 4d p. 513).

#### **E. 3.1.4**

En matière d'autorisation de construire, le conseil municipal est compétent pour les projets situés à l'intérieur des zones à bâtir (art. 2 al. 1 de la loi valaisanne du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1).

Le requérant engage la procédure par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire auprès de l'autorité communale compétente. Cette demande est également valable pour les autres autorisations que nécessite le projet (art. 35 al. 1 LC dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017; art. 39 al. 1 LC dès le 1er janvier 2018).

Le droit applicable est le droit en vigueur au moment de la décision (art. 45 al. 2 LC dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, abrogé ensuite).

#### **E. 3.2.1**

En l'espèce, la question qui forme seule l'objet du litige est de déterminer si l'autorisation de construire requise pouvait être délivrée, ce alors que la villa projetée doit être édiflée dans une zone réservée d'une part, que ledit projet léserait selon le recourant son droit à la propriété et ne respecterait pas l' art. 22 al. 2 LAT d'autre part.

Ne constituent en revanche pas l'objet de la présente procédure l'instauration et l'existence de la zone réservée DR1, pas plus que les futures procédures de planification et de remembrement indiquées par la commune. Sur ce premier point, il est toutefois relevé que les faits constatés par l'autorité précédente, pas plus que les déterminations des parties dans la présente procédure ne permettent de retenir que les parties ou les autorités auraient remis en cause la décision de la commune de Savièse de constituer une zone réservée sur le lieu-dit " Pradubuis ", ni le périmètre de celle-ci. Ces éléments ne permettent pas non plus de retenir que les parties auraient contesté, notamment par la voie prévue par l'art. 19 al. 3 LcAT, les buts visés par cette mesure, soit de préserver la possibilité d'adapter les plans d'affectation et la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle LAT, notamment

par le biais de la mise en oeuvre d'un futur plan de structuration et d'un futur remembrement. Au contraire, tant les intimés que l'autorité précédente estiment que la réalisation de ces buts n'est pas entravée par le permis délivré.

Dans ce contexte, la première question à trancher est de déterminer si l'autorité précédente a admis à juste titre que le projet de construction n'entravait en rien les buts visés par la zone réservée et pouvait ainsi être autorisé sans violation de l' art. 27 al. 1 2 e phrase LAT.

### **E. 3.2.2**

Afin de répondre à cette question, il convient de se fonder sur les buts que l'instauration de la zone réservée vise à protéger, tels qu'annoncés par la commune et établis en l'état. A cet égard, les parties comme l'autorité précédente tiennent à raison compte tant de la publication au bulletin officiel du 27 janvier 2017 que de la fiche de secteur DR1, à laquelle cette publication, par le renvoi aux plans, se réfère.

Il ressort de ces documents que le conseil communal de Savièse a décidé en date du 18 janvier 2017 de déclarer des zones réservées sur les zones à bâtir d'habitation de la commune (bulletin officiel du 27 janvier 2017). Le but de cette décision était de permettre, à l'intérieur de ces zones, une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle LAT (idem). Cette publication renvoyait aux plans déposés à la commune, respectivement consultables sur le site de la commune. Selon la fiche de secteur DR1, p. 1, relative au lieu-dit " Pradubuis ", ce secteur nécessite une " structuration globale (desserte, équipement, parcellaire) " et est indiqué comme " zone réservée: demandes d'autorisation de construire non traitées... Dans tous les secteurs, les demandes d'autorisation de construire doivent être mises en attente si le projet entrave le développement du secteur (selon structure provisoire retenue) ". La page deux de cette fiche précise que le " parcellaire est relativement morcelé, ce qui rend une utilisation économique et rationnelle du territoire difficile. Ce secteur mérite d'être mis en attente et d'être étudié en vue d'un développement futur pouvant se faire sous la forme d'un remaniement parcellaire ". La fiche indique encore que " cette démarche permettra, dans le futur, d'apporter une plus-value aux terrains par rapport à la situation actuelle " (cf. fiche de secteur DR1, p. 2). Elle conclut par " planification avant reclassement: plan de structuration et remembrement ". Un plan figure à la suite de ce texte sous le libellé " structure du secteur (provisoire) ". Sur ce plan, la parcelle n° ddd est coupée en deux du nord-ouest au sud-est (cf. art. 105 al. 2 LTF ). Cette séparation ne figure ni sur le plan annexé à l'acte constitutif de servitude, approuvé par la commune le 20 décembre 2017 (dossier communal, p. 15), ni sur celui autorisé par elle le 2 janvier 2018 (dossier communal, p. 29).

### **E. 3.2.3**

En toute logique, avant de décider comment rendre accessibles toutes les parcelles d'une zone dont nombre d'entre elles ne sont pas équipées, il apparaît nécessaire que les limites de ces parcelles soient déterminées. Un remembrement, s'il est prévu, doit donc logiquement être envisagé avant, à tout le moins en même temps que la planification des accès aux dites parcelles. La question de savoir si la réalisation du projet de construction litigieux n'entrave en rien le remembrement parcellaire projeté, mentionné comme l'un des buts invoqués à l'appui de la zone réservée, sera ainsi examinée en premier lieu.

### **E. 3.2.4**

Sur cette question, l'autorité cantonale n'a pas contesté que l'instauration de la zone réservée visait notamment à assurer, dans le cadre de l'adaptation annoncée des plans d'affectation et règlements, un futur remembrement. Elle a toutefois estimé que les intimés pourraient faire valoir leurs droits dans le cadre de la future procédure de remembrement proprement dite. En outre l'art. 17 al. 1bis LcAT dont se prévalait le recourant n'était pas entré en vigueur à ce jour et ne pouvait être appliqué à la présente cause. Enfin, le secteur concerné par cette mesure n'englobait que la partie sud-est de la parcelle n° ddd, ce qui permettait de conserver l'espace nécessaire à la construction de la villa projetée sur le solde. L'autorité précédente rappelait en outre que la commune disposait d'une marge d'appréciation importante dans le cadre d'une procédure de remembrement. C'est dès lors elle qui était le plus à même de juger de la compatibilité du projet querellé avec cette mesure d'aménagement. L'autorité précédente a au surplus jugé qu'il serait disproportionné d'interdire la construction d'une villa en raison d'un remembrement parcellaire futur dont les contours n'avaient à ce jour pas encore été déterminés de manière exacte. Elle relevait en outre que le recourant n'essayait pas de démontrer quel obstacle concret l'autorisation du projet aurait pour une bonne exécution du remembrement.

### **E. 3.2.5**

A titre préalable, et comme le relève le recourant, il convient de corriger d'office l'état de fait, conformément à l'art. 105 al. 2 LTF. L'autorité précédente, se référant à la décision du Conseil d'Etat, a en effet retenu que la moitié sud de la parcelle des intimés se trouvait partiellement dans la zone réservée, mais que l'emplacement de la villa projetée au nord-ouest de la parcelle se trouvait à l'extérieur du périmètre classé en zone réservée. Il ressort toutefois clairement non seulement de l'autorisation de construire mais également des pièces au dossier que le nord de la parcelle n° ddd, soit le passage étroit permettant de relier le centre de la parcelle à la route " Pradubuis ", ne se situe pas dans la zone réservée. En revanche et contrairement à ce que retient l'autorité précédente, la surface de la parcelle n° ddd où la villa objet de la demande de construire est censée être édifiée se trouve au coeur de cette zone (cf. autorisation de construire, p. 1 et p. 2 point C; comparaison du plan approuvé par la commune le 2 janvier 2018 et de la fiche de secteur DR1; attestation de zone datée du 22 novembre 2017 et annexée à l'acte constitutif de servitude; déterminations de la commune du 1er mars 2018 p. 1 ch. 2).

Dans ces circonstances, l'autorité précédente a jugé à tort que la partie nord-ouest de la parcelle n° ddd où était censée se construire la villa n'était pas concernée par la future procédure de remembrement parcellaire. Elle ne pouvait sur cette base estimer que la construction de ladite villa n'entravait en rien cette future procédure de remembrement.

### **E. 3.2.6**

Pour le surplus, on ignore si la séparation en deux de la parcelle n° ddd figurant sur la " structure du secteur (provisoire) " de la fiche de secteur DR1 établie par la commune correspond à ce qu'envisage cette autorité en termes de remembrement parcellaire ou si le plan n'est simplement pas correct. Cela dit, les circonstances ci-dessus exposées ne permettent pas de retenir que la construction d'une villa en plein coeur d'une zone absolument pas construite, ni en partie équipée et accessible, ne risque pas d'entraver l'exécution du remembrement parcellaire annoncé de ladite zone, dont les contours ne sont pour le surplus pas clairs. L'existence d'une construction au centre de l'une des plus grandes parcelles de la zone, en plein milieu de celle-ci, va au contraire clairement dans le sens

opposé.

L'autorité précédente invoque en vain la marge d'appréciation importante dont dispose la commune dans le cadre d'une procédure de remembrement. Tout d'abord, l'objet du litige ne porte pas sur les décisions prises dans le cadre d'une telle procédure, pas encore initiée, mais sur le respect préalable de la zone réservée instaurée par la commune en vue de l'adaptation annoncée du plan d'affectation et impliquant selon la commune elle-même un remembrement. Ensuite, la commune a précisément utilisé son pouvoir d'appréciation pour décider des contours de la future planification et fixer en conséquence une zone réservée afin que rien ne vienne entraver sa future mise en oeuvre (cf. art. 27 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LAT). Elle doit respecter la décision qu'elle a elle-même prise et les limites qui en résultent pour elle selon la disposition précitée et en termes de constructibilité. Elle ne saurait ainsi, par l'octroi d'une autorisation de construire une villa en plein centre de cette zone, ni limiter son pouvoir d'appréciation futur dans le cadre de l'adaptation future de son plan d'affectation et de ses règlements ou d'un remembrement, ni rendre lettre morte le droit futur des propriétaires de la zone de s'opposer aux décisions prises dans ce cadre. A cet égard, le fait que les contours du futur remembrement ne soient pas encore déterminés de manière exacte (arrêt attaqué, p. 13; déterminations de l'autorité précédente du 3 juin 2018, p. 1), parle à l'encontre de l'octroi du permis de construire. En effet, il n'est pas possible dans ces conditions de retenir comme l'exige l'art. 27 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LAT qu'à l'intérieur de la zone décidée par la commune une telle construction n'entraverait en rien l'adaptation du plan d'affectation, respectivement sa réalisation effective. L'absence de clarté du projet de la commune, à la base de sa décision de prévoir une zone réservée, va à l'encontre et non en faveur de l'octroi de dérogation au sens de cette disposition.

#### **E. 4**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et les décisions précédentes, y compris l'autorisation de construire délivrée le 4 octobre 2017, annulées, ce sans que les autres griefs soulevés par le recourant n'aient à être examinés. La cause est pour le surplus renvoyée à l'autorité précédente pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

Les frais judiciaires sont mis à la charge des intimés, qui succombent ( art. 66 al. 1 LTF ). Le recourant, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge des intimés (art. 68 al. 1 et 2).

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