

# **BGer 1C\_277/2024 vom 20. März 2025**

Bundesgericht, 2025-03-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_277\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_277_2024)

FR: TF 1C\_277/2024 du 20 mars 2025

IT: TF 1C\_277/2024 del 20 marzo 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêt 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 2) 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. En dépit de la nature temporaire d'une zone réservée destinée à préserver une planification future, le recours n'est par ailleurs pas soumis à la limitation des griefs prévue à l' art. 98 LTF (cf. ATF 105 Ia 223 consid. 2b; arrêt 1C\_671/2019 du 5 août 2020 consid. 1 et les arrêts cités). La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'instance cantonale, est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci prolongeant l'affectation en zone réservée d'une 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**

Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle soutient que le DITS aurait statué sur la prolongation de la zone réservée cantonale sans tenir compte de ses déterminations et en violation de la procédure applicable qui aurait nécessité qu'elle consultât au préalable la Commune.

#### **E. 2.1**

En matière d'aménagement du territoire, les exigences du droit fédéral en matière d'information et de publicité sont posées aux art. 4 et 33 LAT . La disposition générale de l' art. 4 LAT prévoit que la population doit être renseignée sur les mesures de planification (al. 1) et doit pouvoir participer de manière adéquate à leur élaboration (al. 2). Selon l' art. 33 LAT , les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique (al. 1). Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT (al. 2). Comme l' art. 33 LAT ne comporte pas de précisions sur ce point, c'est au droit cantonal qu'il appartient d'indiquer les modalités pratiques de la mise à l'enquête ( ATF 143 II 467 consid. 2.2. et 138 I 131 consid. 5). Le but de l' art. 33 LAT est de satisfaire aux exigences des art. 6 CEDH , 29 et 29a Cst. en garantissant, dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, une protection juridique globale. Il s'agit en particulier de permettre à chacun de prendre connaissance du plan, de servir de point de départ de la procédure d'opposition dans les cantons qui connaissent cette institution et de permettre ainsi l'exercice du droit d'être entendu ( ATF 143 II 467 consid. 2.2, 138 I 131 consid. 5.1 et 135 II 286 consid. 5.3).

#### **E. 2.2**

Dans le canton de Vaud, la procédure d'approbation d'une zone réservée est régie par les dispositions sur l'adoption des plans d'affectation (cf. art. 46 al. 2 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RS/VD 700.11]). Pour l'adoption d'un plan d'affectation cantonal, l'art. 12 LATC prévoit qu'avant l'enquête publique, le service soumet le plan aux municipalités des communes concernées et recueille leurs déterminations. Une fois l'enquête publique effectuée (conformément à l'art. 13 LATC), le service entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation; il peut également les entendre d'office (cf. art. 14 LATC). Le département statue ensuite sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée (cf. art. 15 al. 1 LATC).

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.5). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Dans ce contexte, le recours est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 150 I 50 consid. 3.2.7).

### **E. 2.3**

Comme retenu par la CDAP, la recourante a eu la possibilité de faire valoir ses arguments sur la prolongation de la zone réservée à deux reprises: d'abord dans le cadre de son opposition, puis lors de la séance de conciliation du 4 septembre 2023. Le 5 septembre 2023, elle a encore remis au DITS ses remarques en lien avec le procès-verbal de la séance de conciliation. Bien qu'il soit possible que cette autorité ait statué sans tenir compte des ultimes remarques de la recourante sur le procès-verbal, cette dernière avait cependant déjà pu se déterminer pleinement sur les éléments pertinents dans la procédure d'opposition avec mise à l'enquête publique. Le DITS pouvait dès lors rendre sa décision au terme de la séance de conciliation, conformément à la systématique de la loi (cf. art. 15 al. 1 LATC), sans encore impartir un délai de détermination supplémentaire. Par ailleurs, au vu de la formulation de l'art. 14 LATC, la procédure d'opposition ne devait pas nécessairement inclure une audience de conciliation, de sorte qu'il n'était pas arbitraire pour la CDAP de retenir que la recourante avait exercé son droit d'être entendue par le dépôt de son opposition. De même, il ne ressort pas non plus de cette disposition qu'un procès-verbal aurait dû être tenu, une séance de conciliation n'étant de surcroît pas un moyen de preuve (cf. art. 29 al. 4 LPA ). La situation se distingue ainsi de celle à l'origine de la jurisprudence citée par la recourante, relative à la procédure d'opposition cantonale en Valais, laquelle doit obligatoirement comprendre une séance de conciliation (cf. art. 35 al. 1 de la loi valaisanne d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LcAT; RS/VS 701.1]; ATF 143 II 588 consid. 3.3). Du reste, comme relevé par la cour cantonale, une éventuelle violation du droit d'être entendu aurait de toute manière été guérie en procédure de recours, au vu du plein pouvoir d'examen dont bénéficie la CDAP (cf. art. 98 de la loi vaudoise sur la procédure administrative [LPA; RS/VD 173.36]).

Le grief de la recourante doit aussi être rejeté, en tant qu'il porte sur l'interprétation de l'art. 12 LATC. Elle ne parvient en effet pas à démontrer que le raisonnement de la CDAP, selon lequel cette disposition ne devrait pas être appliquée de manière absolue lorsqu'il s'agit d'une mesure provisionnelle et lorsque la Commune y adhère, serait arbitraire. La Municipalité a par ailleurs pu faire valoir ses déterminations lors de la séance de conciliation du 4 septembre 2023. Dans ces conditions, il n'était pas choquant de considérer que l'éventuel vice frappant la procédure de prolongation de la zone réservée cantonale

n'était pas suffisamment grave pour justifier une annulation de la décision du DITS. Au demeurant, la recourante ne saurait invoquer, dans le cadre de son droit d'être entendue, la défense des intérêts de la Commune qui n'aurait pas été consultée (cf. ATF 126 I 81 consid. 3; arrêt 1C\_140/2023 du 14 décembre 2023 consid. 4).

Pour autant que recevable, le grief en lien avec la violation du droit d'être entendu est rejeté.

### **E. 3**

Sur le fond, la recourante conteste la prolongation de la zone réservée sur la parcelle dont elle est propriétaire. Elle invoque à cet égard une violation de la garantie de la propriété ( art. 26 Cst. ), en lien avec l' art. 27 al. 1 LAT et le principe de la proportionnalité.

#### **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 LATC).

#### **E. 3.2**

Une zone réservée est une mesure conservatoire qui équivaut à un plan d'affectation et entraîne des restrictions à la propriété ( ATF 113 Ia 362 consid. 2; arrêt 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3). Pour être compatible avec l' art. 26 Cst. , elle doit reposer sur une base légale, poursuivre un intérêt public et être proportionnée (cf. art. 36 Cst. ; arrêts 1C\_275/2021 du 29 mars 2022 consid. 2.3 et 1C\_358/2020 du 9 juillet 2021 consid. 4.2).

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\_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1 et 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 (arrêt 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1).

Afin de respecter le principe de la proportionnalité, une zone réservée ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif en termes d'espace, de contenu et de temps (cf. arrêt 1C\_275/2021 du 29 mars 2022 consid. 2.3.2; Alexander Ruch, in: Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 37 ad art. 27 LAT ). Au moment de l'adoption d'une zone réservée, il n'est généralement pas encore possible de prévoir toutes les difficultés qui pourraient survenir au cours du processus de planification. Les cantons ont ainsi la possibilité de prolonger la durée de la zone réservée, à la condition que son objectif de garantir la planification future soit préservé. Cet objectif doit pouvoir être rempli pendant toute la durée de la procédure de planification (cf. arrêt 1C\_141/2014 du 4 août 2014 consid. 5.2). Une zone réservée doit cependant être limitée dans le temps et ne doit pas

servir à reporter indéfiniment l'adoption de la nouvelle planification. Sa prolongation s'avère inadmissible si elle est prolongée pour des raisons étrangères à l'adoption des nouvelles dispositions (cf. arrêt 1C\_440/2019 du 7 janvier 2020 consid. 4.3.2 avec la référence).

### **E. 3.3**

Il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la Commune de Blonay - Saint-Légier est largement surdimensionnée et implique pour la Municipalité de réviser sa planification. La recourante ne remet pas non plus en cause le fait que sa parcelle, située à la limite de la zone constructible et comprenant un terrain non bâti de plus de 10'000 m<sup>2</sup>, est susceptible de voir son futur régime d'affectation se modifier compte tenu de ces caractéristiques. Dans ces conditions, la zone réservée et sa prolongation poursuivent l'objectif de garantir la future planification communale et respectent dès lors l'art. 27 al. 1 LAT.

Selon la recourante, la Commune serait, en substance, restée inactive pendant cinq ans et rien ne démontrerait son intention de modifier son plan d'affectation dans le délai prolongé. En dépit de telles critiques, il n'était premièrement pas insoutenable de considérer que le projet de révision du plan d'affectation communal a été retardé par la fusion au 1er janvier 2022 entre les anciennes communes de Saint-Légier / La Chiésaz et Blonay, compte tenu notamment des décisions devant être prises dans le cadre d'une planification communale unifiée. Le fait d'avoir attendu cette fusion avant d'initier véritablement l'élaboration de la planification d'affectation du nouveau territoire communal repose sur des considérations objectives qui n'apparaissent pas choquantes et ne remet dès lors pas en cause l'intention concrète de planifier des autorités communales.

Les pièces du dossier permettaient ensuite à la CDAP de retenir que certaines démarches avaient effectivement été entreprises par les autorités cantonales afin d'aller de l'avant dans la révision du plan d'affectation communal. Il ressort en effet du procès-verbal de la séance de conciliation du 4 septembre 2023 que des ateliers participatifs, intégrant un bureau d'urbanisme, avaient été organisés entre 2020 et 2023 et que différentes séances de coordination avaient été menées depuis 2021 entre la Commune et la DGTL. La recourante reconnaît d'ailleurs qu'un projet du plan d'affectation communal révisé avait déjà été soumis à la DGTL pour un examen préalable, démontrant ainsi que la Commune n'était pas restée inactive. Rien ne permet d'affirmer que la suite de la procédure d'adoption du plan d'affectation communal ne pourrait pas être menée à bien d'ici au 7 septembre 2026. Malgré une certaine lenteur, la Municipalité a néanmoins concrètement manifesté son intention de réviser la planification de son territoire afin de la faire correspondre aux exigences de la LAT. Cet objectif d'intérêt public n'ayant pas été atteint au terme du délai de cinq ans, la prolongation de la mesure conservatoire s'avère dès lors adéquate et nécessaire. La recourante ne saurait en outre réclamer un traitement égal avec le propriétaire de la parcelle voisine n° 1458. La prolongation de la zone réservée cantonale pour ce bien-fonds n'a pas été considérée comme nécessaire par la CDAP, en raison de l'existence d'une autre zone réservée communale encore valide jusqu'au 7 juillet 2025 (cf. arrêt

AC-2023.0345 du 19 mars 2024 consid. 2b). A l'inverse de la situation prévalant sur cette parcelle voisine, la prolongation de la mesure conservatoire sur le bien-fonds de la recourante n'est pas faite "par précaution" mais vise, au terme d'une analyse concrète des circonstances d'espèce, à préserver la liberté de l'autorité planificatrice (cf. Ruch, op. cit., n° 71 ad art. 27 LAT).

La décision en question prolonge certes l'atteinte subie par la recourante, qui a consenti à des investissements importants, mais ne doit pas pour autant être rejetée pour ce seul motif. La mesure est en effet limitée dans le temps et ne portera qu'une atteinte temporaire jusqu'au 7 septembre 2026, toute nouvelle prolongation de la mesure conservatoire étant exclue (cf. art. 46 al. 1 LCAT). Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait retenir que la prolongation de la zone réservée cantonale respectait le principe de la proportionnalité.

#### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF ).

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