

BGer 1C 297/2022 vom 11. Oktober 2023

Bundesgericht, 2023-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_297_2022

FR: TF 1C 297/2022 du 11 octobre 2023

IT: TF 1C 297/2022 del 11 ottobre 2023

Regeste

Permis de construire, contrôle incident de la planification | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. B. _____ SA, C. _____ et D. _____ ont pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente (art. 89 al. 1 LTF). En tant que propriétaires de biens immobiliers directement voisins du projet litigieux, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué, qui confirme l'autorisation de construire délivrée le 8 mars 2019. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ils bénéficient dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . La qualité pour agir de la PPE "A. _____ ", peut ainsi demeurer indéterminée. L'arrêt attaqué succède à l'arrêt 1C_190/2020 du 9 février 2021 par lequel le Tribunal fédéral a admis le recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du 19 février 2020 (AC.2019.0109). Le Tribunal fédéral a en substance considéré que les faits en lien avec la question du contrôle incident de la planification avaient été établis de manière insuffisante; il a pour ce motif renvoyé la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants, sans examiner les autres griefs des recourants. Dès lors qu'en ce qui concerne ces autres critiques, l'arrêt attaqué renvoie à l'arrêt cantonal précédent du 19 février 2020 (AC.2019.0109), qui lui-même renvoie à l'arrêt antérieur du 29 août 2018 (AC.2017.0192) (cf. arrêt attaqué, consid. 6), les recourants peuvent formuler une nouvelle fois les moyens qu'ils avaient déjà exposés dans la procédure précédente (cf. ATF 135 III 334 consid. 2-2.1; GRÉGORY BOVEY, in Commentaire de la LTF, 3 e éd. 2022, n. 33 ad art. 107 LTF et les arrêts cités). Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

). Les parcelles en question supportent enfin une arborisation protégée importante, dont le projet entraînerait la suppression, singulièrement l'abattage de 16 spécimens.

E. 2.1.1

Selon l' art. 15 LAT , dans sa version en vigueur depuis le 1er mai 2014, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Conformément à l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement

modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2; 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3). La question de savoir si une adaptation du plan est justifiée en raison d'une modification des circonstances s'examine sur la base d'une pesée des intérêts. Il convient de tenir compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Il faut notamment considérer la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure de sa réalisation, l'importance du motif de la modification envisagée, l'ampleur de cette dernière et son intérêt public (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3; 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1). Au stade de la première étape, les exigences sont moins élevées: un réexamen s'impose déjà lorsque les circonstances se sont modifiées depuis l'établissement du plan, que ce changement porte sur des aspects déterminants pour la planification et qu'il puisse être qualifié de sensible (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2). Un changement sensible des circonstances doit, à ce niveau, déjà être reconnu lorsqu'une adaptation du plan de zone entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans. Si ces conditions sont réalisées, il appartient à l'autorité de planification, en particulier aux communes, de procéder à la pesée des intérêts requise et de décider si et dans quelle mesure une adaptation du plan de zone est nécessaire (ATF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.2).

E. 2.1.2

D'un point de vue procédural, les plans d'affectation sont traités comme des décisions. Ils doivent être contestés lors de leur adoption, à défaut, il deviennent en principe définitifs et ne peuvent plus faire l'objet d'un examen préjudiciel dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Exceptionnellement, le contrôle incident d'un plan d'affectation est admissible lorsque l'intéressé ne pouvait pas encore se rendre compte des restrictions qui lui étaient imposées au moment de son adoption, qu'il n'avait alors aucune possibilité de défendre ses intérêts (ATF 148 II 417 consid. 3.3; 123 II 337 consid. 3a; arrêts 1C_283/2016 du 11 janvier 2017 consid. 4.3; 1C_507/2015 du 18 mai 2016 consid. 3.2), ou lorsque les circonstances ou les conditions légales se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption du plan au point que celui-ci pourrait être devenu illégal et que l'intérêt à son réexamen ou à son adaptation l'emporte sur les intérêts contraires à la sécurité du droit et à la stabilité du plan (cf. art. 21 al. 2 LAT ; ATF 148 II 417 consid. 3.3; cf. ATF 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1). Selon la jurisprudence, l'entrée en vigueur le 1er mai 2014 du nouvel art. 15 LAT - en particulier l'obligation de réduire les zones à bâtir ancrée à son al. 2 - ne constitue à elle seule pas une modification sensible des circonstances justifiant d'entrer en matière sur une demande de révision, respectivement de contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. Il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, ou encore l'ancienneté du plan (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3 et les arrêts cités; 144 II 41 consid. 5.2).

E. 2.2

Par arrêt du 9 février 2021, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause au Tribunal cantonal pour qu'il complète l'instruction s'agissant, d'une part, du dépassement du potentiel constructible de la commune à l'horizon 2036 et, d'autre part, du taux de vacance des logements

récemment autorisés. Sur cette base, la cour cantonale était ensuite invitée à procéder à la pesée des intérêts exigée par la jurisprudence pour déterminer si les conditions pour entrer en matière sur un contrôle incident étaient réalisées et, le cas échéant, procéder à un tel contrôle (cf. arrêt 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 3.3). Reprenant son instruction, la cour cantonale a constaté que la zone à bâtir de la Commune de Roche était surdimensionnée. Faute d'autres circonstances pertinentes, ce surdimensionnement était cependant insuffisant à justifier un contrôle incident de la planification, respectivement l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse. La cour cantonale a en particulier retenu que le développement, sur le territoire communal, de la zone d'activité des "Vernes" entraînerait - à terme - la création d'environ 1'000 emplois. Et qu'il en découlerait, tout comme de la mise en exploitation récente de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC), une augmentation de la demande en logements à laquelle serait susceptible de répondre le projet. L'instance précédente a en outre établi que les parcelles en cause se trouvaient à 200 m du centre du village, qu'elles ne se prêtaient pas à une exploitation agricole et qu'elles étaient entourées de parcelles déjà bâties, tantôt classées en zone résidentielle, tantôt en zone industrielle.

E. 2.2.1

Malgré ces différents éléments liés, en particulier, à la situation des parcelles litigieuses au sein du territoire communal, les recourants estiment que le plan ne serait plus adapté aux circonstances, qu'il devrait faire l'objet d'un contrôle préjudiciel, à l'issue duquel le permis de construire délivré devrait être annulé. Ils reviennent à cet égard sur le surdimensionnement de la zone à bâtir communale; ils insistent en particulier sur l'importance du dépassement - à hauteur de 421 habitants (voire 425 selon le rapport 47 OAT-ZR, p. 9) - du potentiel démographique à l'horizon 2036 (cf. Plan directeur cantonal vaudois [dans sa 4 e adaptation quater] de 2008, actuellement en vigueur, mesure A11, p. 50 ss). Cela étant et même si ce surdimensionnement doit être qualifié d'important, spécialement au regard de la population communale (1938 à fin 2022, cf. statistique OFS disponibles sous www.bfs.admin.ch), il faut concéder au Tribunal cantonal qu'il ne suffit pas, à lui seul, à ouvrir la voie à un contrôle incident de la planification (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3; 144 II 41 consid. 5.2).

E. 2.2.2

Cependant, dans ce contexte de surdimensionnement important, et s'il était autorisé, le projet litigieux, qui porte sur la construction de 70 nouveaux logements, dans une commune présentant de surcroît un taux de logements vacants supérieur aux moyennes suisse et cantonale (cf. données de l'OFS relatives aux logements vacants, disponibles sous www.bfs.admin.ch), limiterait drastiquement la marge de manoeuvre nécessaire à la commune pour aboutir à une révision conforme de sa planification; le projet serait à lui seul susceptible d'épuiser, pour des années, le potentiel de développement de la commune; la réduction nécessaire de la zone à bâtir communale, apparemment déjà compromise vu le caractère incompressible du surdimensionnement (cf. not. observations cantonales de la DGTL du 12 juillet 2021), pourrait l'être encore davantage par la réalisation du projet litigieux (cf. arrêt 1C_206/2020 du 7 mai 2021 consid. 5.3.3). Que la zone d'activité des "Vernes" ou la mise en exploitation de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC) soient à terme susceptibles d'engendrer une demande supplémentaire en logements - ce que contestent les recourants - ne change d'ailleurs rien à ce constat. Au contraire, l'adoption récente de la zone d'activité des "Vernes" plaide en faveur d'une révision complète de la planification

communale. L'arrêt attaqué ne donne par ailleurs pas de réponse satisfaisante à la question de la conformité de la zone à bâtir à l'échelle supracommunale posée par l'arrêt de renvoi du 9 février 2012 (arrêt 1C_190/2020 consid. 3.2.4) : retenir qu'il est "peu probable" que la situation des communes voisines - non comprises dans les projets cantonaux d'agglomérations - soit affectée par le surdimensionnement de la zone à bâtir de la Commune de Roche, dès lors qu'elles connaissent un taux de vacance sensiblement plus élevé, ne démontre pas qu'une réelle réflexion ou analyse auraient été menées à ce niveau; autoriser le projet et maintenir ainsi de facto le caractère constructible des parcelles, hors de tout processus de planification, entraînerait ainsi, tout comme à l'échelle communale, une limitation de la marge d'appréciation nécessaire aux autorités de planification pour parvenir à une zone constructible conforme à la LAT également sur le plan supracommunal (cf. art. 15 al. 3 LAT ; AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 71 ad art. 15 LAT). A ces éléments s'ajoute encore l'ancienneté du plan en cause. Celui-ci a été adopté par l'exécutif cantonal en 1985. Dans son arrêt de renvoi, le Tribunal fédéral avait d'ailleurs souligné que l'horizon des 15 ans visé à l' art. 15 LAT était largement dépassé (arrêt 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2.1). Or, selon la jurisprudence, dans un tel cas de figure les principes de la sécurité du droit et de la stabilité des plans ont une portée moindre (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.6.2; voir également arrêts 1C_644/2021 du 16 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2, publié in SJ 2021 I p. 153). Il apparaît ainsi sous cet angle également que le plan ne répond plus aux circonstances et qu'une révision de celui-ci s'impose pour répondre aux exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

E. 2.2.3

Il est vrai toutefois que les parcelles environnant les fonds litigieux sont déjà bâties et que ceux-ci se situent à proximité du centre du village. Ils jouxtent cependant la zone industrielle voisine, si bien que la réalisation, dans un tel voisinage, de logements n'apparaît pas particulièrement adéquate, sur le strict plan de l'aménagement du territoire. La desserte en transport public doit en outre être qualifiée de faible dans le secteur (cf. rapport 47 OAT-ZR, p. 12), ce qu'il convient également d'intégrer à l'appréciation (cf. AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 92 ad art. 15 LAT et la référence). Enfin, chacune des deux parcelles ne présente certes pas une surface non construite supérieure à 2'500 m

E. 2.2.4

Sur la base de ce qui précède, la condition d'une modification sensible des circonstances exigée par la jurisprudence en matière de contrôle incident est en l'occurrence réalisée. Le plan en vigueur heurte par ailleurs l'intérêt public important à un dimensionnement conforme de la zone à bâtir, tant sur le plan communal que supracommunal. Ces éléments sont en l'occurrence prépondérants et doivent prévaloir sur la stabilité d'un plan ayant très largement dépassé l'horizon de planification de 15 ans prévu à l' art. 15 LAT ; ils commandent de condamner le projet litigieux et d'annuler l'autorisation délivrée pour sa réalisation.

E. 2.3

Le grief est par conséquent admis. Cela conduit à l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs - formels et matériels - en lien avec le nombre de bâtiments prévus par le projet et l'abattage d'arbres présents sur les fonds concernés.

E. 3

Le recours est en conséquence admis; l'arrêt attaqué et le permis de construire du 8 mars 2019 sont annulés. Au surplus, la cause est renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision sur les frais et dépens cantonaux. Les frais de justice sont arrêtés à 4'000 fr; ceux-ci sont mis à la charge de l'intimée à raison de 2'500 fr., et pour le solde, à la charge de la commune, qui intervient également en qualité de promettant-vendeur des parcelles litigieuses et a donc aussi un intérêt patrimonial (art. 66 al. 1 et 4 LTF). L'intimée et la commune verseront en outre des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF).

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