

BGer 1C 536/2021 vom 7. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_536_2021

FR: TF 1C 536/2021 du 7 novembre 2022

IT: TF 1C 536/2021 del 7 novembre 2022

Regeste

Révision du plan d'aménagement local; refus de mise en zone à bâtir d'une bande de terrain | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision incidente, qui s'analyse cependant comme une décision finale (cf. ATF 145 III 42 consid. 2.1; 144 V 280 consid. 1.2), rendue dans le domaine de l'aménagement du territoire, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF, aucune des exceptions de l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant, qui a participé à l'instance précédente, est certes remis dans sa situation initiale par l'arrêt entrepris: les transferts envisagés n'ont pas été inscrits au registre foncier (cf. art. 656 al. 1 CC [RS 210]) et ses parcelles sont maintenues dans leur état et affectation précédents. Il reste néanmoins particulièrement atteint par le refus de la mesure d'aménagement concernant ses parcelles et conserve un intérêt pratique à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué (cf. arrêt 1C_273/2021 du 28 avril 2022 consid. 1.2); cet intérêt réside dans le maintien de la révision originelle du PAL, en tant qu'elle entraîne - selon la perception du recourant - la valorisation de ses biens-fonds; il bénéficie partant de la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant se plaint d'arbitraire dans l'établissement des faits.

E. 2.1

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, la partie recourante 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. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées.

E. 2.2

Le recourant souligne que la carte de synthèse du territoire d'urbanisation (T101) du PDCant est à l'échelle 1:50'000. A cette échelle, il ne serait pas possible d'identifier avec précision la limite exacte du territoire d'urbanisation; la cour cantonale aurait ainsi versé dans l'arbitraire en retenant qu'il sautait aux yeux que la bande de terrain bénéficiant de la

rocade en était exclue. C'est en réalité dans l'absolu que le recourant se plaint de l'imprécision de la carte; il ne prétend en effet pas directement, ni a fortiori ne démontre que le secteur concerné serait compris dans le territoire d'urbanisation, ce qui conduit déjà à écarter sa critique. Quoiqu'il en soit, un examen attentif de la carte de synthèse, au travers de sa légende, confirme que le secteur de Le Lêche n'est pas compris dans le secteur d'extension du territoire d'urbanisation (absence de pointillés, respectivement de hachures; cf. PDCant, carte de synthèse T101, légende). Le grief est partant rejeté.

E. 3

Selon le recourant, le refus de la rocade entre les parcelles nos 2351, 2352, 2357 et la parcelle no 2387 découlerait d'une interprétation trop restrictive du PDCant, contraire non seulement à l'art. 8a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), mais également aux principes de l'aménagement du territoire définis aux art. 1 et 15 LAT. Invoquant l'art. 5 Cst., il soutient encore que le refus de la mesure serait contraire au principe de la proportionnalité.

E. 3.1

L'instrument du plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire (ATF 143 II 276 consid. 4.1; arrêt 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée; le plan directeur ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but (art. 8 al. 1 let. c LAT; ATF 143 II 276 consid. 4.1 et les références citées; cf. arrêt 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). L'art. 8a al. 1 LAT donne des indications quant au contenu du plan directeur en matière d'urbanisation (1C_32/2020 du 29 décembre 2020 consid. 2.1); il prévoit à cet égard une liste non exhaustive de thèmes devant être traités dans le plan (let. a à e; PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 4 ad art. 8a LAT). Le plan directeur définit ainsi notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a).

E. 3.2

L'art. 1 LAT prévoit notamment que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (al. 1, 1^{ère} et 2^{ème} phrases). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (al. 2, let. d). Quant à l'art. 15 LAT, il dispose que 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). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3).

E. 3.3

Le principe de proportionnalité, dont la violation peut être invoquée de manière indépendante dans un recours en matière de droit public (cf. art. 95 al. let. a LTF; ATF 134 I 153 consid. 4.1 s. et les références citées), commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 II 194 consid. 5.8.2; 139 I 218 consid. 4.3).

E. 3.4

La cour cantonale a examiné si la mise en zone à bâtir d'une surface de 300 m² en bordure des parcelles nos 2351 et 2352 en lien avec le dézonage partiel du fonds no 2357 constituait une rocade admissible. Les rocades dans la zone à bâtir avaient pour but de permettre la restructuration de secteurs présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés. Selon la pratique de la DAEC, une série de critères devaient impérativement être observés, au nombre desquels l'exigence que le secteur concerné se situe dans le territoire d'urbanisation et en continuité de la zone à bâtir légalisée. Le PDCant imposait par ailleurs aux plans d'affectation de ne prévoir des mises en zones à bâtir qu'à l'intérieur du territoire urbanisé (T101). Or, la bande de terrain bénéficiant de la rocade se situait à l'extérieur de ce territoire, si bien que sa mise en zone heurtait de front l'un des principes fondamentaux de la planification directrice et ne pouvait être validée. Dès lors que le déclassement d'une partie de la parcelle no 2357 ne poursuivait aucun autre but que la compensation de cette mise en zone, celui-ci ne pouvait ainsi pas non plus être maintenu.

E. 3.4.1

Le recourant conteste cette appréciation. Toutefois, contrairement à ce qu'il soutient, l' art. 8a LAT ne circonscrit pas le rôle du plan directeur cantonal au seul dimensionnement de la surface destinée à l'urbanisation, à l'exclusion de sa localisation; son argumentation est contredite par le texte même de la disposition, qui mentionne expressément la répartition dans le canton des surfaces affectées à l'urbanisation; le canton doit à cet égard donner des directives claires permettant aux communes de constater où le développement de l'urbanisation doit avoir lieu (AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 33 ad art. 15 LAT). Aussi ne voit-on pas en quoi le PDCant, en déterminant géographiquement, sur la carte de synthèse, les différents secteurs composant le territoire urbanisé (selon la variante B proposée par la Confédération; cf. PDCant, mesure T101, p. 9; sur les différentes pratiques de représentation des surfaces affectées à l'urbanisation, cf. TSCHANNEN, op. cit., n. 10 ad art. 8a LAT), contreviendrait à l' art. 8a LAT . L' art. 15 LAT (cf. art. 8a al. 1 let . d LAT), qui fixe les critères de détermination de la zone à bâtir, n'exclut pas non plus cette manière de procéder; au contraire, cette dernière permet de répondre aux exigences de coordination inscrites à son alinéa troisième; la répartition géographique constitue en effet un moyen efficace, au stade de la planification directrice, de favoriser, canaliser, freiner ou stopper de façon ciblée le développement de l'urbanisation et d'assurer la coordination de son expansion à l'échelle régionale (cf. TSCHANNEN, op. cit. n. 8 s. ad art, 8a LAT).

E. 3.4.2

La mesure T101 du PDCant prévoit que les régions, respectivement les communes tiennent compte du territoire d'urbanisation dans la planification de leurs zones à bâtir; un plan d'affectation des zones ne peut prévoir des mises en zones à bâtir que dans le territoire d'urbanisation (cf. PDCant, mesure T101). En application de l' art. 9 al. 1 LAT , ces

exigences s'imposent aux autorités (cf. arrêt 1C_898/2013 du 23 juin 2014 consid. 4.1). Or, en l'espèce, il est établi sans arbitraire que le secteur concerné se trouve hors du territoire urbanisé, si bien qu'une mise en zone à bâtir y est en principe exclue. A cela s'ajoute que la Commune de La Roche connaît un surdimensionnement de sa zone à bâtir, que l' art. 15 al. 2 LAT lui impose de réduire. Or, pour procéder à cette réduction, singulièrement pour redéfinir sa zone constructible, la commune doit passer par les instruments prévus par le PDCant (cf. AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 61 ad art. 15 LAT). Ainsi, quand bien même la rocade envisagée n'a pas pour effet d'augmenter la surface constructible totale, elle s'oppose aux éléments mis en place par la planification directrice. La rocade envisagée porterait en outre atteinte à 300 m² de surface agricole, heurtant ainsi le principe de l' art. 3 al. 2 let. a LAT , qui vise à préserver les terres cultivables et, par là, à garantir la base d'approvisionnement du pays. Quant à la prétendue valorisation qui découlerait de la mesure litigieuse, celle-ci relève de la propre appréciation du recourant. A l'examen des plans, il n'est du reste pas manifeste que la rocade contribuerait à l'amélioration de ses parcelles, qui justifierait cette atteinte à la zone agricole. On ne perçoit d'ailleurs pas non plus que la mesure litigieuse améliorerait ou faciliterait l'exploitation agricole sur la parcelle voisine. Le refus de la rocade n'apparaît ainsi pas contraire aux principes d'une utilisation rationnelle et mesurée du sol et respectueuse des surfaces de production agricole, sur lesquels insiste le recourant. Ce refus ne limite pas non plus fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés au sens où l'entend, selon les considérants de l'arrêt attaqué, la pratique de la DAEC pour autoriser une rocade.

E. 3.4.3

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la rocade, plus particulièrement le rattachement d'une bande constructible aux parcelles du recourant, ne poursuit en définitive que son seul intérêt privé. Or, le recourant - alors que cette démonstration lui incombe (art. 106 al. 2 LTF) - ne décrit pas concrètement où résiderait la valorisation de ses terrains; il n'explique pas non plus en quoi celle-ci devrait prévaloir sur l'intérêt public à une détermination conforme des zones constructibles, spécialement dans un contexte de surdimensionnement, d'une part, et sur la préservation des terres cultivables, d'autre part. Enfin, le refus de la rocade place le recourant dans sa situation antérieure, sans que les surfaces constructibles dont il est propriétaire ne soient réduites; les transferts de propriété envisagés, non encore inscrits au registre foncier, n'ont, comme l'a retenu l'instance précédente, plus de raison d'être, si bien qu'ils seront vraisemblablement annulés. Le refus de la mesure litigieuse respecte ainsi le principe de la proportionnalité.

E. 3.5

En définitive, le refus de la rocade litigieuse apparaît conforme à la planification directrice et aux objectifs d'aménagement du territoire définis par le droit fédéral; il apparaît en outre proportionné. Le grief est en conséquence écarté.

E. 4

Cela conduit au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).