

BGer 1C 547/2024 vom 2. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_547_2024

FR: TF 1C 547/2024 du 2 juillet 2025

IT: TF 1C 547/2024 del 2 luglio 2025

Regeste

Zone réservée cantonale | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) 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), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure devant l'instance cantonale. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme la mise en place d'une zone réservée sur trois parcelles dont il est propriétaire; il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à la modification ou à l'annulation de cet arrêt, et bénéficie partant de la qualité pour recourir 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

Dans un premier grief, le recourant conteste le fait que la zone à bâtir communale serait largement surdimensionnée. Contrairement à l'arrêt attaqué qui retient une surcapacité de plus de 976 habitants à l'horizon 2036, le rapport justificatif du 15 décembre 2021 fait état de 407 habitants hors centre, les autorités communales ayant mentionné lors de l'inspection locale un surdimensionnement incompressible de 190 habitants hors centre. Un second rapport OAT mentionnerait un chiffre incompressible de 230 résidents, et la cour cantonale n'en aurait pas tenu compte, en violation du droit d'être entendu. Enfin, la CDAP aurait refusé à tort de tenir compte du plan directeur communal (PDCom) qui identifie le secteur concerné comme un espace stratégique, en considérant que ce plan remontait à 2008 alors qu'il demeure le document de référence. Le document "Leysin 2030" devrait aussi être pris en compte car il reflèterait les intentions de la commune.

E. 2.1

L'ampleur du surdimensionnement de la zone à bâtir communale constitue une question de fait que le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF) et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Il n'y a arbitraire dans l'établissement des faits que 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 (cf. ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5; 146 IV 88 consid. 1.3.1; 144 II 281 consid. 3.6.2).

E. 2.2

L'arrêt attaqué rappelle (consid. 2b) que la zone à bâtir de la commune de Leysin est très largement surdimensionnée. Selon les chiffres calculés par l'autorité cantonale intimée, la capacité d'accueil présenterait un excédent très important correspondant à plus de 976 habitants à l'horizon 2036. Dans sa décision, le DITS fait état d'une surcapacité d'accueil, hors périmètre de centre, de 964 habitants à l'horizon 2036. Le recourant se réfère au rapport selon l' art. 47 OAT (RS 700.1) du 15 décembre 2021; ce rapport a été établi non pas en vue de la création de la zone réservée cantonale, mais à l'appui de la nouvelle planification communale et conclut qu'au terme de cette nouvelle planification, il restera un surdimensionnement de 330 habitants dans le périmètre de centre et de 407 hors de celui-ci. S'ils font clairement ressortir que la nouvelle planification envisagée par la commune ne suffira pas à résorber la surcapacité de la zone à bâtir communale, ces chiffres ne remettent pas en cause l'évaluation du surdimensionnement en l'état actuel de la planification. Le recourant fait allusion à un "deuxième rapport OAT" qui établirait un surdimensionnement beaucoup plus faible. Il n'indique toutefois ni l'auteur, ni la date, ni le contexte dans lequel ce rapport aurait été établi. Faute d'indications plus précises, on ne saurait reprocher à la cour cantonale de ne pas en avoir tenu compte. Au demeurant, les chiffres dont se prévaut le recourant (tout comme ceux qui ont été mentionnés par les autorités communales lors de l'inspection locale) concernent le surdimensionnement considéré comme incompressible, soit un chiffre nécessairement très inférieur au surdimensionnement actuel. Il n'y a dès lors aucun arbitraire dans l'établissement des faits. Les autres éléments de fait en rapport avec la volonté des autorités communales de faire du secteur en cause un "espace stratégique" (PDCOM de 2008 et Vision "Leysin 2030" de 2016) sont sans rapport avec la question du surdimensionnement actuel de la zone à bâtir. Comme le relève la cour cantonale, le PDCOM remonte à 2008, soit avant l'adoption des dispositions de la LAT (RS 700) imposant un redimensionnement des zones constructibles; le document de 2016 ne constitue pas quant à lui un document contraignant. Ces éléments ne sauraient quoi qu'il en soit être considérés comme déterminants dans la mesure où l'autorité cantonale remet en cause, à l'appui de sa décision, le choix de la commune de maintenir les parcelles du recourant en zone à bâtir et, plus généralement, considère que les efforts consentis pour réduire la zone à bâtir sont encore insuffisants. Le grief doit donc être écarté.

E. 3

Le recourant conteste ensuite les considérations de la cour cantonale quant à la situation de ses parcelles. Il relève que, sans le déclassement opéré sur la parcelle n° 1053 en lien avec un "bonus LAT", ses parcelles seraient entièrement entourées de zone constructible. Par ailleurs, selon la fiche d'application du SDT de juin 2021, les espaces vides de 2'500 m² situés au milieu du bâti doivent être dézonés; or, les parcelles du recourant ne totalisent que 2'676 m², l'une d'entre elles est soumise à un morcellement et son projet de construction ne couvre que 2'173 m². Elles seraient entourées de constructions et constitueraient ainsi une "dent creuse". Le secteur serait en outre équipé et bien desservi par les transports publics. Le projet de nouvelle planification prévoit d'ailleurs son maintien en 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. À 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 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions - LATC, RS/VD 700.11). 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_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1). 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 (arrêts 1C_623/2021 précité consid. 4.1; 1C_695/2021 précité consid. 3.1.1; en droit vaudois, cf. mesure A11 du plan directeur cantonal).

E. 3.2

Comme cela est relevé ci-dessus (consid. 2.2), il n'est pas contestable que le territoire communal comporte un surdimensionnement important de la zone à bâtir, et que celle-ci doit être fortement réduite par une adaptation du plan d'affectation. L'autorité communale a d'ailleurs engagé une procédure de révision de sa planification afin d'adopter un plan d'affectation communal mettant en oeuvre, notamment, les principes de la mesure A11 du Plan directeur cantonal. La condition posée par l'art. 27 al. 1 LAT est ainsi remplie. Les parcelles du recourant se situent à l'extrémité de la longue zone à très faible densité qui s'étend au nord-est du village. Elles s'inscrivent dans un groupe de parcelles non construites certes entourées sur trois côtés de parcelles bâties, mais s'ouvrant au nord-est sur la zone agricole (parcelle n° 1053). Comme le relève la cour cantonale, les raisons du classement de cette dernière parcelle ne sont pas pertinentes s'agissant de l'évaluation concrète des circonstances. Les parcelles du recourant pouvaient ainsi être considérées à juste titre comme situées en frange de zone à bâtir. Leur surface totale dépasse par ailleurs la limite de 2'500 m² prévue dans le canton de Vaud, au-delà de laquelle un espace vide sera en principe affecté à la zone agricole ou en zone de verdure (cf. arrêt 1C_312/2022 du 14 mars 2024 consid. 3.2). Compte tenu de l'affectation du secteur (très faible densité) et de la taille de l'ensemble des parcelles non construites, on saurait y voir une "dent creuse" dans un milieu déjà densément bâti (cf. arrêt 1C_331/2023 du 25 avril 2025 consid. 4.4). L'équipement du secteur et la desserte en transports publics ne sont pas un obstacle à la création d'une zone réservée, celle-ci devant par nature viser des zones à bâtir potentiellement équipées. Il n'est pas non plus pertinent qu'une demande de permis de construire ait déjà été déposée, puisque c'est en réaction à cette demande que la zone réservée a été instituée par l'autorité cantonale. La zone réservée cantonale apparaît ainsi conforme à l'art. 27 LAT et le grief doit être écarté.

E. 4

Le recourant estime encore que la mesure litigieuse constituerait une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété, puisqu'elle ferait fi du classement des parcelles en zone à bâtir selon la nouvelle planification. La zone réservée empêcherait le recourant de mener à bien ses projets de construction et lui causerait un préjudice financier

important (collaborant avec l'entreprise constructrice, il aurait de facto perdu son activité professionnelle); sa famille souffrirait gravement de cette situation.

E. 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). En général, l'exigence d'aptitude est satisfaite puisqu'il s'agit, comme on l'a vu, de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (arrêts 1C_114/2023 du 21 mars 2024 consid. 3.1; 1C_623/2021 précité du 24 novembre 2022 consid. 4.1). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1). Dans ce cadre, le choix de l'autorité peut porter sur l'ensemble ou une partie de la zone à bâtir hors centre, ou se concentrer sur des parcelles qui, par leur importance, leur situation ou leurs caractéristiques, se prêteraient le mieux à un éventuel dézonage afin de permettre à la commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante (arrêt 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2).

E. 4.2

La zone réservée est en l'occurrence limitée aux parcelles du recourant qui ont fait l'objet d'une demande de permis de construire. La mesure est en outre nécessaire au maintien de la situation en attendant l'issue de la procédure de planification. Si le projet de PACom prévoit le maintien des parcelles du recourant en zone à bâtir, il apparaît que la DGTL a préavisé négativement ce classement en demandant que l'ensemble des franges non construites soient restituées à la zone agricole. L'on ne saurait ainsi préjuger de l'issue de la nouvelle planification, et il convient de préserver à ce stade la liberté de décision de l'autorité communale. L'impossibilité de vendre, de développer ou d'utiliser les terrains est inhérente à la mesure de blocage que constitue la zone réservée; elle n'a toutefois qu'un caractère temporaire et respecte dès lors le principe de la proportionnalité au sens étroit. Le grief doit être rejeté.

E. 5

Le recourant invoque enfin le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Il estime que les parcelles n° s 4147 (où la construction d'un chalet a été mise à l'enquête presque en même temps que son projet) et 4044 présenteraient des caractéristiques communes avec les siennes, sans pour autant avoir fait l'objet d'une zone réservée.

E. 5.1

Comme le relève la cour cantonale, le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée très réduite en matière d'aménagement du territoire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Il en va de même a fortiori pour une mesure de caractère provisoire telle qu'une zone réservée, destinée uniquement à préserver une situation existante.

E. 5.2

Contrairement à ce que soutient le recourant, la situation de la parcelle n° 4147 diffère fondamentalement de celle de ses parcelles, dès lors qu'elle ne se situe pas en frange de la zone à bâtir mais à l'intérieur de celle-ci, en retrait de celles du recourant et entièrement entourée de biens-fonds déjà construits. Il en va de même de la parcelle n° 4044, située au coeur de la zone en question. Le recourant échoue ainsi à démontrer que les situations qu'il

mentionne seraient similaires à la sienne au point d'imposer un traitement identique. Ce dernier grief doit lui aussi être rejeté.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, aux frais du recourant (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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