

# **BGer 1C\_54/2015 vom 2. November 2015**

Bundesgericht, 2015-11-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_54\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_54_2015)

FR: TF 1C\_54/2015 du 2 novembre 2015

IT: TF 1C\_54/2015 del 2 novembre 2015

## **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 de droit public ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants sont propriétaires de la parcelle dont le Tribunal cantonal a confirmé le déclassement en zone agricole. Ils ont qualité pour agir ( art. 89 al. 1 LTF ).

### **E. 2**

Les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits. L'arrêt attaqué passerait sous silence qu'ils ont refusé de signer la convention en 2008 en raison de son ambiguïté et du défaut de base légale: elle prévoyait l'inscription en zone à bâtir d'une parcelle qui y figurait déjà et ne précisait pas en quoi consisterait l'affectation en cas de déclassement. Il n'y aurait eu ni documents explicatifs, ni procès-verbal de la réunion du 24 avril 2008. Le délai de dix ans, fixé à partir de l'entrée en vigueur du PAL, ne serait pas échu. Les motifs de refus ne tiendraient donc pas à la volonté des recourants de conserver le terrain non construit pour leurs enfants. Les circonstances de la conciliation du 30 juin 2011 seraient elles aussi relatées de manière arbitraire dans l'arrêt attaqué; le refus de passer une convention tiendrait dès lors exclusivement à l'attitude de la commune. La cour cantonale aurait par ailleurs arbitrairement retenu que le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir aurait été réactualisé au mois d'octobre 2011, et refusé de tenir compte de la mise à l'enquête de quelque 100 logements dans le quartier "Les Sauges". Enfin, l'appréciation selon laquelle la parcelle des recourants ne constituerait pas une brèche dans le milieu bâti reposerait elle aussi sur un établissement manifestement inexact des faits.

### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), à moins que ceux-ci n'aient été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire de l' art. 9 Cst. ( ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF . Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF ; ATF 141 II 14 consid. 1.6 p. 24; 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, l'autorité tombe dans l'arbitraire lorsqu'elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables ( ATF 134 V

53 consid. 4.3; 129 I 8 consid. 2.1; 118 Ia 28 consid. 1b et les arrêts cités; pour une définition de l'arbitraire cf. ATF 134 I 263 consid. 3.1 p. 266).

## **E. 2.2**

L'admissibilité du déclassement opéré par la commune doit s'apprécier au seul regard des critères découlant de l' art. 15 LAT , disposition qui constitue en soi une base légale suffisante. Si l'autorité communale pouvait prononcer un déclassement sur cette base, elle pouvait également, à titre de mesure moins contraignante et en application du principe de la proportionnalité, exiger des propriétaires concernés qu'ils construisent dans un délai déterminé (cf. YANNICK ANTONIAZZA, Die Baupflicht, thèse Zurich 2008, n. 93 et 96). Les recourants eux-mêmes n'indiquent pas en quoi le droit aurait été violé par le refus - pour peu qu'il soit imputable à l'autorité communale - de les faire bénéficier d'une telle convention de bâtir. Sous réserve du principe d'égalité de traitement invoqué par les recourants (cf. ci-dessous consid. 4.3), il ne s'agit pas d'un élément pertinent.

### **E. 2.2.1**

Cela étant, l'arrêt attaqué rappelle que les recourants ont refusé, le 28 mai 2008, de signer la convention de bâtir proposée par la commune. Tant la convention que la lettre de refus figurent au dossier. Il en ressort que la convention avait pour but d'établir les intentions des propriétaires de faire construire sur leurs biens-fonds dans un délai de dix ans. Elle mentionne certes une "mise" en zone à bâtir mais cette mention procède d'une inadvertance manifeste, le caractère constructible de la parcelle des recourants étant alors incontestable. Il ressort d'ailleurs clairement du texte de la convention qu'à défaut de respect de l'obligation de construire, la parcelle serait "déclassée". Dans leur lettre du 28 mai 2008, les recourants font état d'un refus de signer la convention afin de "préserver au mieux nos intérêts légitimes de propriétaires de terrain équipé et en zone à bâtir"; ce refus était clairement exprimé, et les conséquences en étaient connues des recourants. Ceux-ci n'indiquent pas pour quelles raisons la commune aurait encore dû renouveler son offre au moment de la procédure d'opposition. Ils n'ont eux-mêmes réclamé que tardivement (lors de la seconde mise à l'enquête) à pouvoir bénéficier d'une telle convention, sans toutefois rendre vraisemblable qu'ils entendaient respecter le délai fixé. Les griefs relatifs au délai de construction - qui ne concernent pas l'établissement des faits mais l'application du droit - sont quant à eux dénués de pertinence puisque la convention en question n'a de toute façon pas été conclue.

### **E. 2.2.2**

Contrairement à ce qu'affirment les recourants, le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir a été mis à jour dans le rapport explicatif et de conformité modifié en octobre 2011, qui tient compte de l'évolution de la population jusqu'en 2010. Les recourants ne prétendent pas que cette évaluation serait en elle-même inexacte. L'arrêt cantonal a par ailleurs reconnu, sous l'angle des faits, l'existence d'un permis de construire dans le quartier "Les Sauges". La question de savoir s'il fallait tenir compte de ce permis (alors bloqué en raison de l'absence d'un plan d'équipement de détail) relève non du fait, mais du droit.

## **E. 2.3**

Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir nié l'existence d'une brèche dans le tissu bâti, sans prendre en compte la situation réelle sur la base d'une inspection locale. Le secteur serait proche des nombreuses habitations bordant la route principale et la parcelle voisine comprendrait divers aménagements. Sur la base du plan reproduit dans l'arrêt, la

cour aurait aussi dû reconnaître l'existence d'une brèche.

Les faits allégués par les recourants ont déjà été constatés dans la décision de la DAEC. Celle-ci relève que la parcelle se trouve à la limite de la zone résidentielle située entre le centre du village et le lac, et qu'elle jouxte la zone agricole. Ces constatations sont reprises dans l'arrêt attaqué, lequel contient en outre une reproduction du PAZ pour le secteur en cause. Il est vrai que l'arrêt attaqué retient qu'il n'y a pas de constructions à l'est de la parcelle alors que les recourants relèvent l'existence de serres et d'une cabane sur la parcelle n° 461, Cela n'enlève toutefois rien au caractère agricole de cette dernière. L'absence d'une brèche dans le milieu bâti pouvant aisément se déduire des pièces du dossier (cf. consid. 3.3), une inspection locale n'était pas nécessaire.

Les griefs relatifs à l'établissement des faits doivent dès lors être écartés.

### **E. 3**

Sur le fond, les recourants soutiennent que leur parcelle satisferait aux conditions de l' art. 15 LAT pour être maintenue en zone à bâtir. Elle constituerait une brèche dans le tissu bâti de caractère compact auquel elle pourrait être rattachée, serait d'une surface peu importante et est équipée.

#### **E. 3.1**

Une mesure d'aménagement du territoire, telle le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi ( art. 36 Cst. ). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation ( ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98 et les arrêts cités). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation ( ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448 et les arrêts cités).

#### **E. 3.2**

La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l' art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles. Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique ( ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424.). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT (applicable en l'occurrence), les zones à bâtir surdimensionnées sont contraires à la LAT et doivent être réduites ( ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211). La mesure de planification doit en outre être fondée sur une pesée des intérêts en présence objectivement justifiable ( art. 3 OAT ). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, développement démographique, développement économique, état et développement du

réseau de transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (arrêt 1C\_15/2013 du 9 août 2013).

### **E. 3.3**

La parcelle des recourants se trouve entre une vaste zone non bâtie à l'est et un quartier construit à l'ouest. Il est bordé, côté lac, par une zone d'intérêt général qui, en l'état, est également libre de constructions. La parcelle ne forme ainsi pas une brèche dans le tissu bâti, mais se place à la limite de celui-ci. Le fait qu'il existe au nord un décrochement avec la parcelle n° 1962 (surface bâtie issue d'une division de la parcelle des recourants) ne suffit pas pour admettre l'existence d'une telle brèche (cf. arrêt 1C\_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.3), dès lors que la parcelle vient s'inscrire pour l'essentiel dans la continuité de la zone agricole située à l'est. Les recourants relèvent que la parcelle voisine n° 461 comporte des aménagements tels que serre en plastique, couvert à bois et cabane; cela ne change toutefois rien à l'affectation agricole de cette parcelle. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la zone construite le long de la route principale au nord est située à une certaine distance et est séparée de la parcelle des recourants par une zone également inconstructible.

Le déclassement prononcé par la commune apparaît ainsi conforme aux critères de l' art. 15 LAT .

### **E. 4**

Invoquant les principes de proportionnalité et d'égalité devant la loi, les recourants estiment que le précédent plan d'affectation était conforme aux dispositions de la LAT; en l'absence d'une violation crasse des dispositions relatives à l'occupation du sol, un déclassement d'une surface de 2000 m<sup>2</sup> ne pouvait se justifier, s'agissant d'une parcelle équipée dont l'affectation précédente ne mettait pas en péril les objectifs de la commune. Cette dernière dispose encore d'une marge de 9000 m<sup>2</sup>. Le prétendu refus de signer la convention de bâtir serait la principale raison de ce déclassement.

#### **E. 4.1**

Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art. 1 et 3 LAT , en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1er mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact ( art. 1 al. 2 let. b LAT ).

#### **E. 4.2**

La précédente version du PAL a été adoptée en 1989, et révisée partiellement en 1998. Selon le rapport explicatif et de conformité (p. 14 et 51), la zone à bâtir résidentielle présentait pour la commune du Bas-Vully un surdimensionnement de 40'000 m<sup>2</sup> par rapport à la surface admise dans le plan directeur cantonal, lequel prévoit un facteur de 1.4 selon la méthode des tendances (confirmée par la jurisprudence - ATF 136 II 204 consid. 6.2), soit une surface à bâtir de 149'603 m<sup>2</sup> au maximum. Compte tenu de cet excédent de zones à bâtir, les recourants ne sauraient se contenter d'affirmer que le précédent plan d'affectation était formellement conforme à la LAT. La réserve de 9'300 m<sup>2</sup> s'explique par le fait que le facteur de dimensionnement imposé dans le plan directeur cantonal constitue une limite à ne pas dépasser; rien n'interdit aux communes de ménager une certaine marge de

manoeuvre afin notamment de tenir compte des éléments imprévisibles inhérents à la redéfinition de l'ensemble de la zone à bâtir (arrêt 1C\_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.1). La cour cantonale évoque en particulier le besoin de procéder à des reclassements en fonction d'éventuelles décisions judiciaires, notamment en matière d'expropriation. Dans ce contexte, on ne saurait soutenir qu'une parcelle de 2'000 m<sup>2</sup> serait de peu d'importance au regard des objectifs de redimensionnement. Sous l'angle de la proportionnalité, il suffit que la mesure contestée soit apte à parvenir au résultat recherché, ce qui est le cas en l'espèce. L'équipement de la parcelle ne constitue pas non plus un élément qui pourrait s'opposer à un déclassement.

Pour ces motifs, sous l'angle de la proportionnalité, la commune était fondée à procéder à ce déclassement, même si, du point de vue des seuls critères de la forme de la parcelle et de son emplacement à la limite de la zone constructible, un maintien en zone à bâtir eût été possible. Cette décision était d'autant plus justifiée que les recourants, après avoir refusé de signer la convention proposée par la commune, n'avaient jamais rendu crédible leur volonté de construire sur leur parcelle dans le délai de dix ans qui leur était imparti. La cour cantonale relève enfin pertinemment que l'équipement de la parcelle n'est pas définitivement perdu puisqu'un retour en zone constructible n'apparaît pas exclu lors de la mise en valeur du quartier "Les Places/Pra Novi/Vers La Broye", pour autant que cela soit conforme au droit fédéral et cantonal.

Le grief tiré du principe de la proportionnalité doit ainsi être écarté.

#### **E. 4.3**

Le grief relatif à l'égalité de traitement apparaît pour sa part insuffisamment motivé (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF). Les recourants n'expliquent en effet pas en quoi la situation des parcelles conservées en zone à bâtir serait comparable à la leur, en particulier du point de vue de la position géographique. Quant aux propriétaires qui ont d'emblée accepté de passer une convention de bâtir, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les recourants qui ont opposé et confirmé leur refus.

#### **E. 4.4**

La parcelle des recourants se trouve en bordure d'un secteur d'intérêt général destiné à la création d'un port de plaisance, dans le cadre du développement du quartier "Les Places/Pra Novi/Vers la Broye". Le concept d'urbanisation y relatif, jugé trop précis pour figurer dans le plan directeur communal, ne figure au PAZ qu'à titre indicatif. L'implication de la parcelle des recourants dans ce projet est toutefois évidente, de même que la nécessité de ne pas en compromettre la réalisation.

#### **E. 4.5**

En définitive, la décision de déclassement repose sur des critères objectifs, conformes au but d'intérêt public recherché. La commune n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnue dans ce domaine.

#### **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants. 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.