

BGer 1C_57/2020 vom 3. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_57_2020

FR: TF 1C_57/2020 du 3 février 2021

IT: TF 1C_57/2020 del 3 febbraio 2021

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée sur le territoire communal, en application de l' art. 27 LAT . La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF (arrêts 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.), le recours n'étant par ailleurs pas soumis à la limitation des griefs prévue à l' art. 98 LTF (ATF 105 Ia 223 consid. 2b p. 226; arrêt 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 1 et les arrêts cités). Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant la cour cantonale et est propriétaire d'une parcelle qui se trouve dorénavant en zone réservée. Elle a ainsi un intérêt évident à l'annulation de l'arrêt attaqué et des décisions du DTE et de la commune, et dispose dès lors de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Invoquant le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), la recourante relève que depuis 2013, elle a soumis à la commune plusieurs versions successives d'un projet de construction sur sa parcelle et procédé, à la demande du Bureau technique intercommunal (BTI), à plusieurs modifications de ce projet. En particulier, une entrevue aurait eu lieu en avril 2016, au cours de laquelle l'autorité communale n'aurait pas fait part de ses intentions; au mois d'août 2016, elle aurait encore formulé des remarques sur le projet de construction. La recourante reproche aussi à la commune d'avoir systématiquement tardé dans le traitement de ses différentes demandes (plus de dix mois pour le projet de 2014 et quinze mois pour la version de 2015). Cette attitude dilatoire expliquerait qu'une demande formelle n'ait pas été déposée auparavant. La commune aurait aussi conseillé à la recourante de s'entendre avec le musée Chaplin's World pour créer un parking, ce qui serait aussi incompatible avec la création d'une zone réservée.

E. 2.1

Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l' art. 5 al. 3 Cst. et implique notamment que les organes de l'Etat s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 561). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erroné de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses

compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et (6) que l'intérêt à l'application du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 p. 103; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72).

E. 2.2

La recourante a déposé plusieurs projets de plans entre 2013 et 2016, qui ont fait l'objet de demandes d'adaptation de la part du BTI dont la recourante ne conteste pas le bien-fondé. Elle ne saurait se prévaloir d'aucun acte concret équivalant à une assurance selon laquelle un permis lui serait finalement délivré. La recourante se plaint de la longueur des délais de réponse à ses différentes démarches. Elle ne prétend toutefois pas que l'autorité aurait délibérément ralenti la procédure. Si elle estimait ces délais exagérés, elle pouvait relancer l'autorité, voire déposer formellement une demande de permis de construire sur laquelle il devait être statué dans le délai prévu à l'art. 114 LATC. Force est de constater avec l'instance précédente qu'aucune demande de permis de construire n'a été déposée avant le mois de décembre 2016, date à laquelle la commune avait déjà clairement manifesté son intention d'établir une zone réservée et de refuser les permis qui seraient contraires à ladite zone. Il n'y a donc pas de violation du principe de la bonne foi.

E. 3

La recourante invoque ensuite les principes d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire. Elle estime que le choix de sa parcelle aurait été fait sur la base d'un critère totalement subjectif: la limite de 650 m² de SPd ne reposerait pas sur un motif raisonnable et empêcherait de tenir compte des autres circonstances concrètes. En particulier, il existerait de nombreuses autres parcelles sans projet de construction qui se prêteraient à un déclassement. La recourante relève par ailleurs que la parcelle n° 2326 n'a pas été intégrée à la zone réservée alors qu'elle en remplissait tous les critères.

E. 3.1

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

E. 3.2

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 (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 31 ad art. 27). Il n'est pas nécessaire (au contraire de ce que prévoient les dispositions sur l'effet anticipé négatif des plans) que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir puisque 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 PDCn. La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, op. cit. n° 36 ad art. 27).

L'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces, construites ou non, situées hors centre doit permettre d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. 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_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3).

E. 3.3

Le rapport d'aménagement à l'appui de la zone réservée explique que le choix s'est arrêté sur les parcelles de la commune qui se situaient à la limite ou hors du territoire urbanisé et qui présentaient en raison de leur surface un potentiel de développement important. Ce critère permet d'obtenir la réduction nécessaire du potentiel d'accueil de 90 habitants, conformément au but de la zone réservée. Le rapport motive dans le détail l'inclusion des différents secteurs dans la zone réservée. A l'égard de la parcelle n° 1182, il relève que, outre sa capacité d'accueil, cette parcelle à la topographie accidentée enclavée entre l'autoroute A9, la route de Fenil et la zone viticole, est problématique en termes de protection contre le bruit; son développement serait aussi problématique du point de vue du mitage du territoire. Contrairement donc à ce que soutient la recourante, le choix de l'autorité repose sur des critères objectifs. Ce choix aurait certes pu, comme le relève l'ARE, être étendu à d'autres parcelles afin d'accorder à l'autorité de planification une plus grande marge de manoeuvre, mais cela n'aurait en aucun cas permis de sortir la parcelle de la recourante de la zone réservée.

A l'égard de la parcelle n° 2326, délibérément exclue de la zone réservée, le rapport indique qu'un projet de construction de 7 bâtiments comportant 26 logements avait été mis à l'enquête au mois de juin 2016, soit avant l'avis publié le 30 août suivant. Cette situation se distingue clairement de celle de la recourante qui n'a, comme on l'a vu, pas déposé de demande de permis avant la date déterminante. La recourante ne parvient dès lors pas à démontrer que les situations qu'elle évoque se rapprocheraient de la sienne au point de justifier un traitement identique. Le grief relatif à l'égalité de traitement doit donc être écarté, de même que celui d'arbitraire qui n'a dans ce contexte aucune portée propre.

E. 4

Invoquant enfin la garantie de la propriété et le principe de la proportionnalité, la recourante relève que sa parcelle comprend déjà un bâtiment de 133 m² avec garage, de sorte que l'on ne verrait pas comment ce bien-fonds pourrait être placé hors zone à bâtir. Son projet se limiterait à la création de quatre villas et sept nouveaux logements et ne mettrait pas en péril les buts poursuivis par la commune. Le secteur serait déjà largement bâti puisqu'il comprend le musée "Chaplin's World" (qui attire plusieurs milliers de personnes par année) ainsi que plusieurs habitations. De nombreuses autres parcelles de la commune, non

construites et ne faisant pas l'objet d'un projet de construction, auraient été épargnées par la zone réservée, de sorte que l'argument tiré du mitage du territoire serait irrelevante.

E. 4.1

La garantie de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst., peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 415). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

E. 4.2

L'intérêt public visant à préserver la marge de manoeuvre de l'autorité communale en vue de la redéfinition de la zone à bâtir est, comme on l'a vu, suffisant. En outre, le choix de la commune s'est arrêté sur les parcelles situées hors des périmètres de centre et disposant du plus fort potentiel de développement, ce qui constitue un critère pertinent. La parcelle de la recourante se trouve limitée au nord par l'autoroute A9 et à l'ouest par une zone viticole. Le terrain situé au sud sur lequel se trouve le musée "Chaplin's World" est pour l'essentiel en nature de forêt et jardin. L'existence de quelques constructions à proximité ne saurait suffire pour considérer que le secteur serait déjà "largement bâti" au sens de l'ancien art. 15 let. a LAT et de l'actuel art. 36 al. 3 LAT. Au regard de l'obligation de réduire à terme la capacité d'accueil, le choix d'une parcelle sur laquelle il existe un projet de construction de logements non encore autorisé apparaît évidemment pertinent puisqu'il s'agit d'éviter de péjorer encore la situation (arrêt 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.3).

Contrairement à ce que soutient la recourante en réplique, l'on ne saurait voir dans la création d'une zone réservée limitée à quelques parcelles une limitation correspondante de la marge d'appréciation de la commune dans le remaniement de sa zone à bâtir. Celle-ci pourra le cas échéant être amenée à déclasser d'autres parcelles plus petites et qui ne sont pas encore construites, quand bien même celles-ci n'ont pas été préalablement incluses dans la zone réservée. L'existence de constructions sur la parcelle de la recourante n'empêcherait d'ailleurs pas un déclassement, à tout le moins partiel.

E. 4.3

Enfin, si la recourante a consenti certains investissements dans la préparation de son projet de construction, il s'agit de circonstances dont l'autorité pourra le cas échéant tenir compte en procédant au remaniement de sa zone constructible. Cela ne justifie pas de renoncer à la mesure contestée, dont il convient de rappeler qu'elle est limitée dans le temps.

Dans la mesure où il ne se recoupe pas avec les précédents, le grief doit lui aussi être écarté.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. 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 (art. 68 al. 3 LTF).

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