

# **BGer 1C\_9/2023 vom 1. Dezember 2023**

Bundesgericht, 2023-12-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_9\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_9_2023)

FR: TF 1C\_9/2023 du 1 décembre 2023

IT: TF 1C\_9/2023 del 1 dicembre 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêt 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 1) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF ), le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , 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 et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone réservée de parcelles dont il est propriétaire. Il a ainsi la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

A titre de moyens de preuve, le recourant demande l'édition du dossier cantonal. Sa requête est satisfaite, l'instance précédente ayant déposé le dossier cantonal dans le délai imparti à cet effet ( art. 102 al. 2 LTF ).

En revanche, il n'y a pas lieu d'accéder à sa demande tendant à l'édition du dossier concernant l'instauration des zones réservées communales. Le Tribunal fédéral s'estime en effet suffisamment renseigné sur les faits pertinents de la cause pour statuer en l'état du dossier.

Le recourant demande en outre au Tribunal fédéral de procéder à une inspection locale. Il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête car le dossier comprend des plans suffisamment précis qui permettent à la Cour de céans de traiter utilement les griefs portés devant elle (art. 37 de la loi sur la procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 [PCF; RS 273], applicable par renvoi de l' art. 55 al. 1 LTF ).

### **E. 3**

Sur le fond, le recourant conteste l'instauration d'une zone réservée sur les parcelles dont il est propriétaire. Il y voit une violation de la garantie de la propriété en relation avec l' art. 27 al. 1 LAT , et du principe de la proportionnalité.

#### **E. 3.1**

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; 135 I 233 consid. 3.1). 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; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3). 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; arrêt 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3). S'agissant d'un grief de nature constitutionnelle, il doit être motivé conformément aux exigences accrues de l' art. 106 al. 2 LTF .

### **E. 3.2**

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. A 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 valaisan prévoit, à l'art. 21 al. 3 LcAT, que le Conseil d'Etat peut, afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT , délimiter des zones réservées au sens de l'article 19 LcAT pour une durée de cinq ans, après consultation des communes concernées; ce délai peut être prolongé pour de justes motifs.

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; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1). 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 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C\_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1; 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1). 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 (arrêts 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C\_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2).

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\_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2).

### **E. 3.3**

En l'espèce, la cour cantonale a relevé que les autorités de planification, aux niveaux communal et cantonal, admettaient que la zone à bâtir de la commune de Savièse était surdimensionnée et qu'une révision du plan d'affectation communal devait intervenir. Celle-ci était précisément en cours. La cour cantonale a ensuite constaté que si des parcelles longeant la route de la Magine et celle de Zambotte d'en bas étaient bâties, celles appartenant au recourant (n

os 5350, 5353, 5354, 5355 et 5356) demeuraient vierges de construction, tout comme de nombreuses parcelles voisines à l'est, au nord et à l'ouest, formant ainsi une surface non bâtie relativement étendue à l'intérieur du milieu bâti. Selon la cour cantonale, il était donc hâtif et approximatif d'affirmer que ces parcelles ne pourraient pas faire l'objet d'une modification de leur affectation à l'occasion du redimensionnement de la zone à bâtir. Leur intégration à la zone réservée n'était donc pas d'emblée ou manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice.

Le recourant ne conteste pas que la zone à bâtir communale est surdimensionnée. On se trouve dès lors dans une situation où une adaptation de la planification s'impose au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Le recourant soutient toutefois, dans une argumentation purement appellatoire, que ses parcelles ne devraient pas être comprises dans la zone réservée. En l'occurrence, le recourant n'explique pas de manière claire et précise, conformément aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi le principe de la garantie de la propriété, et en particulier celui de la proportionnalité seraient violés. En effet, il se contente pour l'essentiel d'invoquer l'existence du plan de quartier approuvé 2015, tout en relevant que celui-ci a été élaboré en étroite collaboration avec la Municipalité et a été préavisé positivement par les services de l'Etat; le recourant souligne le sérieux du travail réalisé alors et relève en particulier la qualité de l'équipement du plan de quartier. Il met encore en avant l'indépendance du plan de quartier vis-à-vis de l'ensemble de la zone. Il estime ainsi que ces parcelles devraient, pour tous ces motifs, être exclus de la zone réservée cantonale.

### **E. 3.4**

La lecture des plans ne permet pas de confirmer l'appréciation du recourant. En effet, selon les constatations non contestées de l'arrêt cantonal, le secteur en question de la zone réservée cantonale comprend de nombreuses parcelles libres de toute construction, dont celles du recourant et des parcelles directement voisines, formant ainsi une surface non bâtie relativement étendue. Le secteur en cause - qui comprend ainsi cette surface non bâtie assez importante - est globalement peu construit et est situé en bordure de la zone à bâtir. Compte tenu de cette configuration, il n'apparaît pas d'emblée que les parcelles du recourant ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir, (cf. arrêts 1C\_576/2020 du 1

er avril 2021 consid. 4.4.4; 1C\_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2).

Par ailleurs contrairement à ce qu'il affirme, le recourant ne bénéficie d'aucune autorisation de construire. L'instance précédente a, à juste titre, précisé que l'approbation en septembre 2015 du PQ - même s'il a été élaboré en étroite collaboration avec la Municipalité et préavisé positivement par les services de l'Etat - ne constituait pas une autorisation de construire. Elle a en effet constaté que les plans approuvés n'étaient pas suffisamment détaillés pour retenir qu'ils déployaient les effets d'une autorisation de construire. Le recourant se prévaut encore en vain du fait que le PQ - qui inclut 7 parcelles formant un

bloc à la périphérie d'une zone à aménager - ne gênerait en rien le futur aménagement de la zone. Cette question n'est en effet pas déterminante et n'a pas à être examinée plus avant.

En outre, peu importe le fait que la superficie totale de ces parcelles (0.45 ha) soit minime par rapport à la surface de la zone réservée cantonale (54 ha). En effet, la superficie de ces parcelles ne permet pas en soi d'affirmer qu'il est manifeste que celles-ci ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir, le recourant relevant au demeurant lui-même que le surplus théorique de la zone à bâtir s'élève à 27.2 ha. Il méconnaît en outre que ses propres parcelles sont comprises dans un secteur plus large de la zone réservée cantonale.

Enfin, le recourant évoque brièvement que, avec l'instauration de la zone réservée litigieuse pour une durée de cinq ans, il aura été empêché pendant dix ans - au jour de l'échéance de la zone réservée cantonale - de concrétiser son "désir légitime de construire ou de vendre le fruit de son travail d'aménagement". A l'instar de la cour cantonale, on ne saurait retenir que la durée de la zone réservée cantonale prononcée pour une durée de cinq ans, comme le permet le droit cantonal (art. 21 al. 3 LcAT), excède ce qui est nécessaire compte tenu des circonstances. Les secteurs, strictement délimités, de la zone réservée cantonale sont en effet le fruit d'une réflexion globale menée sur l'ensemble du territoire communal et destinée à remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir, tout en répondant aux objectifs de densification vers l'intérieur du milieu bâti. Au stade de l'établissement du périmètre de la zone réservée, on ne connaît pas encore l'affectation future des parcelles concernées. La révision d'un PAZ et du règlement y relatif est une opération délicate et complexe, en particulier lorsque, comme en l'espèce, elle touche l'entier du territoire communal. La cour cantonale a dans ce contexte relevé que le cadre posé au travail de révision avait en outre évolué depuis le prononcé de la zone réservée communale, dès lors que la LcAT révisée était entrée en vigueur le 15 avril 2019 et que le nouveau plan directeur cantonal (PDC) avait été approuvé le 1

er mai 2019 par le Conseil fédéral. En l'espèce, il ressort de l'arrêt cantonal que la commune de Savièse a procédé à l'information publique sur l'avant-projet de la révision globale du PAZ et du RCCZ par la publication au B.O. du 29 janvier 2021 et que l'avant-projet a été déposé au SDT en septembre 2021 pour avis de principe, de sorte qu'il apparaît a priori peu probable que la mesure provisoire litigieuse devra être prolongée à l'échéance de sa durée de validité.

### **E. 3.5**

Sur le vu de ce qui précède, le secteur litigieux de la zone réservée cantonale apparaît conforme au droit fédéral. En outre, les choix du planificateur cantonal ne violent pas la garantie de la propriété et respectent le principe de la proportionnalité. Les griefs du recours sur ces points peuvent donc être rejetés.

### **E. 4**

Le recourant se plaint enfin d'une violation du principe de l'égalité ( art. 8 al. 1 Cst. ).

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré 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 lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances ( ATF 147 V 312 consid. 6.3.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et

leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation ( ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire ( ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; arrêt 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2).

Tel qu'il est formulé par le recourant, le grief de violation du principe de l'égalité de traitement ne remplit pas les exigences de motivation découlant de l' art. 106 al. 2 LTF et est donc irrecevable (cf. consid. 3.3 ci-dessus). Cela étant, au vu des considérations exposées ci-dessus, l'instauration de la zone réservée apparaît justifiée et échappe dès lors au grief de violation du principe de l'égalité de traitement (cf. arrêt 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et 3.6).

## **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans le mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). La Commune n'a pas droit à des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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