

BGer 1P.365/2006 vom 5. Oktober 2006

Bundesgericht, 2006-10-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.365_2006

FR: TF 1P.365/2006 du 5 octobre 2006

IT: TF 1P.365/2006 del 5 ottobre 2006

Regeste

aménagement du territoire, zone réservée | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Il convient de joindre les deux recours, dirigés contre des décisions séparées rendues par la même autorité dans le même complexe de faits, et statuer par un seul arrêt (ATF 113 Ia 390 consid. 1 p. 394).

E. 2

Le recours est dirigé contre la prolongation de la durée de validité d'une zone réservée au sens des art. 27 LAT et 19 LCAT. A l'égard de telles décisions cantonales, en application de l' art. 34 al. 3 LAT , seule la voie du recours de droit public est ouverte. Les requérants, propriétaires de parcelles touchées, ont qualité pour recourir (art. 88 OJ ; arrêt du 2 février 1995 publié in ZBl 1996 p. 229 et RDAF 1997 I p. 488; ATF 107 Ia 77 consid. 3a/aa p. 88).

E. 3

Les requérants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété. Ils contestent que les hypothèses prévues par l' art. 27 LAT soient réalisées. Ils font également valoir que la zone protégée ne pourrait pas se superposer à un périmètre de quartier obligatoire. Ils critiquent également les nouvelles exigences contenues dans le règlement établi par la commune. Ils s'opposent enfin à la volonté communale de réunir le consentement de tous les propriétaires quant au plan de quartier à adopter.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 19 al. 1 LCAT, "s'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans". Une zone réservée, au sens de cette disposition ou au sens de l' art. 27 LAT auquel elle renvoie, est une mesure conservatoire ou provisionnelle. La zone réservée équivaut à un plan d'affectation et elle entraîne des restrictions à la propriété (ATF 113 Ia 362 consid. 2 p. 364; dfjp/ofat, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 12 et 15 ad art. 27); elle permet notamment d'interdire temporairement toute construction (dfjp/ofat, op. cit., n. 13 ad art. 27). Une telle mesure doit cependant, en vertu du droit fédéral, être limitée dans le temps (art. 27 al. 2 LAT): l'art. 19 al. 2 LCAT prévoit une durée de deux ans, prolongeable jusqu'à un maximum de cinq ans. Dès lors qu'elle constitue un droit fondamental, la propriété ne peut être restreinte qu'aux conditions de l' art. 36 Cst. , aux termes desquelles la restriction doit

reposer sur une base légale - respectivement sur une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Le Tribunal fédéral examine librement si les mesures critiquées répondent à un intérêt public et à l'exigence de la proportionnalité, mais il s'impose une certaine retenue dans l'examen de questions d'appréciation ou des circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui (ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités). L'art. 27 LAT est considéré comme une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution (dfjp/ofat, op. cit., n. 7 et 12 ad art. 27). L'intérêt public attaché à la création d'une zone réservée implique une sérieuse volonté d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur; le principe de la proportionnalité exige quant à lui que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (ATF 113 Ia 362 consid. 2a-c p. 365-367; 105 Ia 223 consid. 2d p. 228 s.). Ces conditions sont exprimées en d'autres termes par l'art. 19 al. 3 LCAT, qui dispose que les opposants à une zone réservée peuvent faire valoir que cette mesure "n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun".

E. 3.2

En l'espèce, se prononçant sur le recours des recourants contre la décision d'adoption de la zone réservée, le Tribunal cantonal, par arrêts du 18 mars 2004, a jugé admissible au regard de l'art. 27 LAT, la création d'une zone réservée pour permettre l'établissement d'un plan d'affectation obligatoire, tel que le plan de quartier de l'Hôtel du Parc. L'urbanisation de ce périmètre, situé au coeur de la station de Montana, étant particulièrement sensible (préservation de la colline, sauvegarde de la vue sur les Alpes et des alentours du lac de Grenon en contrebas, etc.), il a estimé que seule l'adoption d'une zone réservée était de nature à garantir la prise en compte simultanée de tous les intérêts en cause. Cet arrêt a acquis force de chose jugée. Cette notion implique que les mêmes parties ne peuvent plus remettre en cause, devant quelque juridiction que ce soit, sur la base des mêmes faits et des mêmes règles de droit, une prétention déjà jugée par l'autorité en question (à ce sujet, cf. André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 882; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4e édition, Bâle 1991, p. 248 ss; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2e édition, Berne 2002, p. 323 ss). Le principe de la zone réservée a donc été définitivement tranché et ne peut plus être remis en cause dans la présente procédure. Les arguments des recourants concernant la prétendue non-réalisation des hypothèses de l'art. 27 LAT et l'objection selon laquelle une zone réservée ne pourrait pas se superposer à un périmètre de plan de quartier obligatoire doivent donc être rejetés, les recourants n'apportant au demeurant aucun élément nouveau susceptible de conduire à une nouvelle appréciation de la situation.

E. 3.3

Selon les recourants, la prolongation de la zone réservée permettrait à la commune d'exercer une forme de contrainte sur les propriétaires concernés en leur imposant des règles particulières dépourvues de bases légales. Ils font en particulier référence à la perception d'une taxe de remplacement prévue dans le projet de règlement du 17 février 2006 élaboré par la commune. Comme l'a à juste titre relevé le Tribunal cantonal, la critique des recourants vise exclusivement le contenu matériel du plan de quartier. Le grief est dès lors étranger à la procédure de prolongation de la durée de validité de la zone réservée et doit être rejeté.

E. 3.4

Les recourants contestent enfin l'exigence du consentement de tous les propriétaires au plan de quartier. Ils font valoir que ce moyen permettrait à la commune "d'institutionnaliser le déni de justice" en refusant de rendre une décision sur les nombreuses variantes proposées, aussi longtemps que tous les propriétaires concernés n'auraient pas adhéré au plan de quartier proposé. Cet argument concerne en réalité à nouveau la procédure d'adoption du plan de quartier et ne saurait être invoqué dans la présente procédure. La problématique du consentement de tous les propriétaires peut toutefois être examinée par le Tribunal de céans sous l'angle du principe de la proportionnalité, ce que les recourants semblent implicitement demander. La zone réservée doit être limitée dans le temps. Elle ne doit pas servir à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation. La mesure ne peut trouver aucune justification si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle réglementation (Manuel Bianchi, *Réflexions autour des mesures provisionnelles à l'occasion de la révision d'un plan d'aménagement local* in ZBI 1987 396, p. 407). En l'espèce, la zone réservée, adoptée au départ pour une durée de deux ans, a été prolongée pour une durée supplémentaire de trois ans, ou jusqu'à l'homologation du plan et règlement du plan de quartier. La mesure respecte donc les art. 19 al. 2 LCAT et 27 LAT et le principe selon lequel la mesure doit être levée dès qu'elle n'est plus nécessaire (Alexander Ruch, *Commentaire LAT*, n. 56 ad art. 27 LAT ; Bernard Waldmann/Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz*, Berne 2006, n. 16 ad art. 27 LAT, p. 731). La mise en place d'une zone réservée avait à l'origine été décidée en raison de l'existence de fortes divergences quant aux variantes envisagées pour le règlement du plan de quartier à adopter. Il existait donc de grandes incertitudes quant au contenu matériel du périmètre en cause. Or les recourants ne soutiennent pas que la situation serait différente aujourd'hui. Il ressort en effet du dossier que le plan de quartier et son règlement n'ont pas encore été homologués. Au contraire, les recourants affichent clairement leur opposition au règlement proposé par la commune. Le Tribunal cantonal ayant relevé que le contenu du plan de quartier à adopter revêtait une très grande importance pour l'image de la station de Montana et l'esthétique des lieux, la précaution avec laquelle l'autorité communale traite cet objet est ainsi fondée. La suggestion de la commune visant à ce que tous les propriétaires concernés s'entendent sur leurs projets vise à faciliter l'aboutissement du plan de quartier. Qui plus est, l'autorité communale n'a pas assorti sa demande d'accord d'une menace de refus d'entrer en matière en cas de défaut d'entente. Il n'est du reste pas possible de reprocher à la commune de ralentir la procédure. En effet, il ressort du dossier que celle-ci contribue activement à la recherche d'une solution pour le périmètre de l'Hôtel du Parc. Ainsi qu'elle l'a exposé dans ses observations, une inspection des lieux a eu lieu, les documents nécessaires à l'homologation du plan ont été élaborés, une séance réunissant tous les propriétaires s'est tenue pour la présentation de la dernière mouture du projet de règlement du plan de quartier, les propriétaires ont été invités à faire valoir leurs remarques et objections, et, enfin, le dossier, mis au net, a été adressé au Service de l'aménagement du territoire en juin 2006 pour examen préalable avant mise à l'enquête. Dans ces conditions, il apparaît que la prolongation de la durée de validité de la zone réservée ne viole pas le principe de la proportionnalité. Le grief doit par conséquent être rejeté.

E. 4

Dans un moyen soulevé exclusivement par le recourant, ce dernier soutient que la retenue dont a fait preuve le Tribunal cantonal dans l'examen du principe de la proportionnalité

s'agissant de l'appréciation des circonstances locales est contraire à l' art. 6 par. 1 CEDH , dans la mesure où le propriétaire a un droit à un contrôle judiciaire des zones réservées. Le droit d'accès à un tribunal prévu par l' art. 6 par. 1 CEDH suppose que celui-ci soit investi d'un pouvoir d'examen entier, qui lui permette d'examiner aussi bien les faits que le droit (Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2e édition, Zurich 1999, p. 271), ce qui est le cas en l'espèce. Quand bien même le tribunal exerce son pouvoir d'examen avec retenue - ce qui est compréhensible dans l'examen de circonstances plus familières aux autorités locales qu'à une cour supérieure - ce dernier reste entier (s'agissant du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, cf. André Grisel, op. cit., p. 344). Quoi qu'il en soit, l'examen auquel se réfère le recourant avait trait à son argument selon lequel le blocage de sa parcelle ne serait pas nécessaire, car son projet de construction ne mettrait pas en péril la réalisation du plan et les buts poursuivis par la commune. Or le recourant ne conteste plus ce point devant le Tribunal de céans. Il n'est par conséquent pas habilité à se plaindre de la retenue dont aurait fait preuve le Tribunal cantonal à cet égard. Le grief tiré d'une violation de l' art. 6 par. 1 CEDH , pour autant qu'il soit également motivé conformément aux exigences de l' art. 90 al. 1 let. b OJ , doit donc être rejeté.

E. 5

Il s'ensuit que les recours de droit public doivent être rejetés. Les recourants, qui succombent, doivent supporter l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 OJ). Ils verseront en outre une indemnité à titre de dépens à la commune de Montana, qui a procédé avec le concours d'un avocat. La règle générale, selon laquelle les collectivités publiques n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 2 e phrase OJ), n'est pas applicable aux petites communes ne disposant pas d'un service juridique (ATF 125 I 182 consid. 7 p. 202; Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1942, Berne 1992, n. 3 ad art. 159, p. 161).

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