

JU_GERICHTE ADM 2017 94 vom 7. September 2018

JU Tribunal cantonal, 2018-09-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2017_94

FR: JU_GERICHTE ADM 2017 94 du 7 septembre 2018

IT: JU_GERICHTE ADM 2017 94 del 7 settembre 2018

Regeste

Rejet du recours interjeté par un propriétaire contre le classement de sa parcelle en zone réservée.

Erwägungen

E. 2

dit ouvert à la création d'une zone verte permettant d'atteindre l'objectif souhaité en termes de planification tout en préservant les possibilités d'aliéner ses terrains. B. Par décision d'approbation du 27 avril 2017, le Département de l'environnement (ci- après : l'intimé) a levé l'opposition du recourant et a approuvé la zone réservée du plan de zones de la Commune de U. C. Par mémoire du 29 mai 2017, le recourant a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de céans. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation pour ce qui touche la parcelle n° X2 du ban de U. et au renvoi du dossier à l'intimé pour délimiter un périmètre à soustraire de la zone réservée, de telle manière que les immeubles n° X9 et X10 sis sur le feuillet n° X2 restent soumis au règlement communal sur les constructions de la Commune de U. ainsi qu'aux dispositions de rang supérieur applicables à la zone à bâtir. A titre subsidiaire, le recourant conclut au constat que les immeubles n° X9 et X10 sis sur le feuillet n° X2 restent soumis au règlement communal sur les constructions de la Commune de U. ainsi qu'aux dispositions de rang supérieur applicables à la zone à bâtir. Le recourant relève n'avoir jamais entrepris une quelconque procédure pour tirer profit de la zone sur laquelle se trouvent ses terrains et n'a pas l'intention de le faire, au vu de son âge. Ses fils ne pouvant reprendre l'ensemble des biens familiaux, le recourant devra réaliser ses biens. Il souligne toutefois la perte financière qu'engendrerait un classement en zone réservée et allègue que tout acquéreur potentiel voulant apporter des améliorations aux bâtiments qui se trouvent sur ses parcelles se heurtera aux contraintes du droit applicable en matière de construction en zone agricole pour une durée minimale de cinq ans, prolongeable de trois ans. Selon le recourant, quand bien même les interdictions de construire pour une durée inférieure à dix ans n'ont jamais été considérées comme une expropriation, il convient de nuancer cette appréciation en raison de son âge. Il ajoute qu'en soumettant tout projet de rénovation et d'aménagement des bâtiments au droit de la construction applicable à la zone agricole, l'intimé pose des exigences supplémentaires contraires au droit pouvant être assimilées à une expropriation matérielle. La décision attaquée sort ainsi du cadre légal et le prive de la possibilité offerte à tout propriétaire de disposer de ses biens dans un cadre légal donné. Il s'agit selon le recourant d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'intimé qui ne saurait être protégé. Le recourant soulève en outre que les conditions d'urgence pour soumettre les éventuels projets de rénovation et d'aménagements aux articles 24ss LAT entrés en vigueur le 1er mai 2014 ne sont pas données, en raison de l'absence d'un intérêt public prépondérant. Le recourant

estime par conséquent qu'un périmètre entourant le bâtiment n° X9 et incluant les constructions déjà réalisées doit rester soumis à la zone à bâtir actuellement en vigueur, afin de préserver ses intérêts de propriétaire, sans entrer en conflit avec les objectifs poursuivis au travers de la décision de placer les feuillettes en zone réservée. D. Appelée en cause, la Commune de U. a indiqué qu'elle renonçait à participer activement à la procédure.

E. 3

E. Dans sa réponse du 5 septembre 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours s'agissant des conclusions principales et à l'irrecevabilité du recours s'agissant des conclusions subsidiaires, partant à la confirmation de la décision attaquée. A titre subsidiaire, l'intimé a conclu à la confirmation de la décision attaquée s'agissant des parcelles n° X3, X4, X5, X6, X7 et X8 du ban de U. Il souligne en préambule que le bien-fondé du classement en zone réservée des autres parcelles concernées par la décision d'approbation ne concerne pas l'objet du recours, les conclusions du recourant ne portant que sur le classement en zone réservée des parcelles X1 et X2 du ban de U. Du reste, contrairement à ce qu'avance le recourant, l'intimé soutient qu'il ne revient pas au Tribunal cantonal de se prononcer sur une éventuelle indemnisation ou expropriation du recourant et les questions financières ne doivent en outre pas influencer la pesée des intérêts. Quant au classement en zone réservée, il précise qu'il s'agit d'un mécanisme différent du retour à la zone agricole, le premier n'étant que temporaire au contraire du second qui est en principe définitif, à tout le moins pour une durée de quinze ans. Il ne s'agit dès lors pas de discuter du bien-fondé d'un éventuel retour en zone agricole. Les griefs relatifs aux travaux potentiellement autorisés dans la zone réservée ne sont pas l'objet de la présente procédure et sont irrecevables. Le classement en zone réservée n'a en outre pas pour conséquence d'interdire toute transformation, rénovation ou entretien du bâtiment et ne s'oppose pas à la mise en vente des parcelles concernées. Le recourant n'ayant d'ailleurs rien entrepris sur ses parcelles depuis qu'il est propriétaire si ce n'est une végétalisation, les parcelles n'ont dès lors jamais été utilisées conformément à leur affectation de sorte que le plan d'aménagement local (ci-après : PAL) de U. doit être adapté. L'intimé relève sur ce point que la zone à bâtir de U. est largement surdimensionnée, rendant le redimensionnement de la zone nécessaire à court terme. La liberté de planification de l'autorité compétente doit ainsi être préservée. La décision d'approbation est de ce fait conforme au principe de proportionnalité. Quant à la légalité des prescriptions d'aménagement du territoire, le recourant ne se verra pas privé de disposer de ses biens dans un cadre légal donné, dans le sens où il pourra entretenir, rénover, ou agrandir légèrement son bâtiment. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'examiner les conditions d'urgence des articles 24ss LAT mais uniquement d'établir le bien-fondé de la zone réservée, ces deux problématiques étant également différentes. Pour le surplus, un classement en zone verte des parcelles du recourant n'est pas une variante conforme au droit et aurait des conséquences plus radicales qu'un classement en zone réservée s'agissant des possibilités de transformation des bâtiments. F. A la demande du recourant, une audience de débat s'est tenue le 18 avril 2018 au cours de laquelle les parties et l'appelée en cause ont été entendues. G. Dans ses remarques finales du 8 mai 2018, l'intimé rappelle d'abord que la procédure ne porte pas sur une éventuelle dépréciation de la valeur du terrain mais uniquement sur le bien-fondé du classement en zone réservée, ce dernier ne restreignant en outre pas de manière excessive les acheteurs potentiels. La zone réservée a été établie

E. 3.1

Le 1er mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la LAT, conçue comme un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage qui visait en premier lieu à freiner la croissance des zones à bâtir (cf. Conseil fédéral, Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010, p. 987). L'objectif est d'endiguer la disparition des terres cultivables et d'éviter des coûts élevés d'équipement pour les voies d'accès et les conduites d'eau et d'énergie. Il s'agit de déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates du point de vue de l'aménagement du territoire et de ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats, afin de conduire à une plus grande densité de l'urbanisation (Alexandre FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir : enjeux et méthodes, in ZUFFEREY/WALDMANN, [édit.], Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zurich 2015, p. 67 et la référence). Avec ces modifications, le législateur s'est concentré sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel article 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1). A titre transitoire, l'article 38a LAT donne aux cantons un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel article 15 LAT pour adapter leurs plans directeurs. Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton. La disposition transitoire ne permet pas de déterminer si le nouvel article 15 LAT est applicable aux procédures de planification communale en cours.

E. 3.2

De jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public

E. 3.3

La présente procédure ne porte ni sur le classement des parcelles du recourant en zone agricole, ni sur les travaux potentiellement réalisables à l'intérieur de celle-ci. Il ne s'agit en l'occurrence pas de juger de l'éventuelle bonne application des articles 24ss LAT relatifs aux travaux de rénovation ou d'aménagement hors zone à bâtir, mais uniquement d'examiner si les conditions pour définir une zone réservée à U. au sens de l'article 27 LAT sont données.

E. 3.4

Pour le surplus, les nouvelles dispositions introduites par la révision de la LAT entrée en vigueur 1er mai 2014 s'appliquent au cas d'espèce. Le classement en zone réservée fait d'ailleurs justement suite à la révision susmentionnée et s'inscrit dans la problématique de surdimensionnement de la zone à bâtir au niveau fédéral et cantonal.

E. 3.5

Au vu de ce qui précède, le grief du recourant doit être rejeté. 4. Est litigieuse en l'espèce la question du classement de la parcelle n° X2 en zone réservée, en particulier des immeubles n° X9 et X10, propriété du recourant.

E. 4

pour préserver les possibilités de redimensionnement de la zone à bâtir et éviter tout mitage du territoire. Un traitement différencié des bâtiments et du reste de la parcelle aurait ainsi pour conséquence de créer une mini zone à bâtir, ce qui serait illégal. Il est bien plutôt essentiel de préserver les caractéristiques particulières (isolement, faible densité, proximité de la zone agricole, dimensions) jusqu'à la révision du PAL, en empêchant toute construction ou transformation contraire aux objectifs de la Commune et de ne pas entraver un potentiel retour à la zone agricole, quand bien même il ne s'agit pas d'en préjuger ici. Il sied en outre d'éviter tout équipement inutile du secteur. H. Dans ses remarques finales du 16 mai 2018, le recourant maintient que le classement en zone réservée constitue une restriction disproportionnée par rapport au but recherché, soit de permettre aux communes de revoir leur PAL. Il constate d'ailleurs que la surface concernée par son recours est minimale au regard de la surface devant être placée en zone réservée. Quant à la réduction de la zone réservée par l'intimé suite au traitement des oppositions, le recourant invoque une inégalité de traitement, dans le sens où plusieurs parcelles voisines ont été sorties de la zone, à l'instar de ce qu'il demande. L'argument tiré d'une volonté de permettre à l'Autorité communale de disposer d'une liberté de planifier est selon lui manifestement contredit. I. Il sera revenu ci-après, en tant que besoin, sur les autres éléments du dossier. En droit : 1. La compétence de la Cour administrative pour connaître du présent recours est donnée par les articles 73 al. 3 LCAT (par renvoi de l'art. 75 al. 3 LCAT ; RSJU 701.1) et 160 let. b Cpa. Le recourant dispose manifestement de la qualité pour recourir. Pour le surplus, le recours a été déposé dans les formes (art. 126 et 127 Cpa) et délai légaux (art. 73 al. 3 LCAT) et il convient d'entrer en matière. 2. La création d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 75 LCAT constitue une mesure d'aménagement assimilable à un plan d'affectation puisqu'elle détermine l'utilisation du sol durant une certaine période. Partant, une telle réglementation est soumise aux exigences de l'article 33 LAT en matière de protection juridique (ATF 138 I 131 consid. 4.2). Celle-ci doit notamment garantir l'accès à au moins une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen (art. 33 al 3 let. b LAT). Selon la jurisprudence, ce libre pouvoir d'examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. La question du contrôle de l'opportunité se pose à propos des plans d'affectation communaux. L'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée. L'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer

E. 4.1

Aux termes de l'article 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). L'article 75 LCAT précise que le Département et les communes sont compétents pour créer des zones réservées, dont le but est d'éviter les atteintes aux principes de l'aménagement du territoire (art. 27 LAT), eu égard notamment à la planification directrice ou à une modification de la législation (al. 1). Une zone peut être déclarée réservée pour une durée n'excédant pas cinq ans. Le Département peut prolonger ce délai de trois ans au plus (al. 2).

E. 4.2

Les zones réservées ont pour but de garantir provisoirement la planification telle qu'elle a été envisagée (ATF 120 Ia 209 consid. 3a et 5, JdT 1996 I 545 ; ATF 119 Ib 480 consid.5d, JdT 1995 I 488). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, de décider et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (ATF 113 Ia 362 consid. 2a/bb, JdT 1989 I 441 ; ATF 118 Ia 510 consid. 4d, JdT 1994 I 428). Cette pratique se justifie par le fait qu'une zone à bâtir, quand bien même elle serait établie de manière conforme au droit fédéral, n'est pas fixée pour l'éternité, mais doit être adaptée aux nouveaux besoins qu'engendrent les modifications des circonstances et des bases légales. Un propriétaire ne peut donc pas compter sur le fait que son terrain restera indéfiniment en zone à bâtir (ATF 131 II 728 consid. 2.5). Aussi, même une parcelle équipée ou comportant déjà des constructions peut être attribuée à une zone réservée (ATF 113 Ia 362 consid. 2b = JdT 1998 I 441).

E. 5

une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; TF 1C_253/2011 du 22.02.2012 consid. 2.1 ; 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.4.1). L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire ou lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 112 Ia 268 consid. 2c).

3. Dans un premier grief, le recourant estime que les conditions d'urgence pour soumettre les éventuels projets de rénovation et d'aménagement aux articles 24ss LAT, entrés en vigueur au 1er mai 2014, ne sont pas données. Dans son mémoire de réponse du 5 septembre 2017, l'intimé relève que la présente procédure porte uniquement sur le bien-fondé de la zone réservée dont le droit applicable n'a pas été modifié en cours de procédure.

E. 5.1

Premièrement, il doit y avoir un intérêt à la modification du plan d'affectation en vigueur qui prévale sur l'intérêt privé à son maintien. La nécessité de l'adaptation du plan d'affectation est impérative. Cette nécessité d'adaptation peut notamment porter sur un redimensionnement de la zone à bâtir ou sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir (RUCH, op. cit., ad no 31 ad art. 27 et réf. citées). L'intention de modifier le plan d'affectation doit être relativement concrète pour justifier la délimitation d'une zone réservée. C'est en cela que consiste l'intérêt public de la mesure (RUCH, op. cit. no 33 ad art. 27). Le degré de concrétisation ne doit toutefois pas être jugé avec trop de sévérité. En effet, le plan de délimitation d'une zone réservée n'est pas encore un plan d'affectation. Dès lors, une intention relativement concrète suffit (ATF 113 Ia 362 consid. 2a = JdT 1989 I 441 ; TF 1C_141/2014 du 4 août 2014 consid. 5.2). Du point de vue matériel, il doit cependant être certain, lors de la délimitation de la zone réservée, que l'intention d'aménager est admissible. En règle générale, une prise de position de la collectivité compétente allant dans le sens d'une volonté clairement exprimée de modifier les plans est nécessaire, mais également suffisante (ATF 113 Ia 362 consid. 2a/bb et consid. 2b, JdT 1989 I 441). On estime que l'intention est suffisamment concrète si le propriétaire est à même de concevoir la raison essentielle pour la planification prévue,

lorsqu'il est par exemple reconnu que les possibilités d'utilisation actuelles doivent être réduites (RUCH, op.cit., ad art. 27 no 35 et réf. citées). De même, une prise de décision par l'autorité compétente exprime de manière suffisamment concrète l'intention de planifier (RDAF 2016 I 71 consid. 3b).

E. 5.2

Deuxièmement, il faut un intérêt public à recourir à l'instrument de la zone réservée qui n'a qu'un effet provisoire. A cet égard, l'intérêt des autorités à maintenir leur liberté de planification et de décision s'avère suffisant. Du moment que la création d'une zone réservée permet de mener à bien la mission constitutionnelle de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), qui sinon serait menacée par un éventuel statu quo, elle se fonde sur un intérêt public prépondérant (arrêt TF 1C_612/2014 du 26 août 2014 consid. 2.6 ; ATF 118 Ia 510 consid. 4.d = JdT 1994 I 428).

E. 5.3

Enfin, au regard du principe de la proportionnalité, la création d'une zone réservée doit être apte et nécessaire pour atteindre les buts visés, tout en ménageant le plus possible les intérêts des administrés, étant rappelé que la gravité de la mesure s'apprécie au regard de la zone réservée en tant que telle et non en fonction de la modification ultérieure de la planification locale (RUCH, op. cit. no 30 ad art. 27). S'agissant de la nécessité, cette condition implique que la zone réservée se limite, en surface, en contenu et en temps, au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Sous cet angle, il faut examiner le territoire de planification dans son ensemble, la grandeur de la parcelle n'étant pas déterminante (ATF 113 Ia 362 consid. 2 a.bb = JdT 1989 I 441). Ainsi, ce principe est respecté dès lors que la zone réservée se limite au territoire concerné par le futur plan d'aménagement, quand bien même celui-ci concernerait une étendue couvrant le territoire de plusieurs communes (ATF 138 I 131 consid. 6.2). 6. Aux termes de l'article 15 LAT, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3 in fine). A titre transitoire, l'article 38a LAT donne aux cantons un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel article 15 LAT pour adapter leurs plans directeurs.

E. 6

prépondérant (ATF 139 II 243 consid. 11.1 ; 135 II 384 consid. 2.3 ; 125 II 591 consid. 5e/aa).

E. 6.1

Le surdimensionnement de la zone à bâtir (zone centre, mixte et d'habitation) dans le Canton du Jura est un fait établi par les études menées tant par la Confédération que par le Canton (Directives techniques sur les zones à bâtir, Confédération Suisse DETEC). La Confédération a procédé à un calcul théorique du taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones de centre pour la période 2012-2027, en appliquant un scénario moyen et un scénario haut. Dans les deux cas, le Canton du Jura se retrouve avant-dernier du classement (Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat, partie 1 : diagnostic 2014, p. 5). Le principal levier pour redimensionner la zone à bâtir consiste à restituer à la zone agricole des terrains situés à la périphérie ou en dehors des localités qui sont en principe libres de construction et non équipés (SDT, Eclairages sur les

zones à bâtir destinées à l'habitat, partie 2 : propositions pour le redimensionnement de la zone à bâtir, octobre 2015, p. 4). La mise en œuvre des différentes mesures afin de remédier à cette situation relève essentiellement de décisions communales au travers de la révision des plans d'aménagement locaux (PAL). Les communes disposeront d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal pour réviser leur PAL. Le Canton devra toutefois, dans un premier temps, définir de manière claire et précise le cadre dans lequel ces révisions devront s'opérer afin d'harmoniser les pratiques et de réduire le surdimensionnement, en révisant le plan directeur cantonal (art. 38a al. 1 et 8a LAT), lequel devrait être soumis au Parlement avant la fin 2018 selon les déclarations du représentant de l'intimé à l'audience. Ces différentes mesures d'aménagement prennent toutefois du temps, ce qui a nécessité la mise en place d'une stratégie avec des propositions. Il a ainsi été prévu que le

E. 6.2

En l'espèce, la zone à bâtir de U. telle qu'elle est délimitée par le PAL approuvé le 15 juin 2005 est nettement surdimensionnée. Il ressort en effet des chiffres produits par l'intimé que la surface consommée par habitant ou emploi à U. est 2 à 4 fois supérieure par rapport à la médiane des communes suisses de même type (PJ 1 éclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat), ce qui en fait une des communes au pourcentage le plus élevé en Le nouveau PAL devra ainsi réduire la zone à bâtir pour respecter les exigences de la LAT, dès lors qu'une zone à bâtir surdimensionnée n'est pas seulement inopportune, mais illégale (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, 2016, no 57 ad art. 15 et la jurisprudence citée). Les circonstances qui prévalaient à l'époque se sont significativement modifiées depuis 2005, notamment suite aux modifications législatives, et l'adaptation du PAL est par conséquent impérativement nécessaire de telle sorte que la Commune de U. devra adapter son PAL et le dimensionnement de sa zone à bâtir, comme l'a d'ailleurs encore rappelé son représentant à l'audience du 18 avril 2018. L'intérêt public à la création de zones réservées à U. est ainsi manifeste, afin de maintenir la liberté de planification et de décision de la commune dans la révision de son PAL.

E. 6.3

La parcelle X2 du recourant, objet du recours, est située en zone à bâtir. D'une surface de 20'358 m², elle ne comprend pas d'autres constructions que la maison d'habitation avec garage et une remise, ainsi que le chemin d'accès. Avec les parcelles X3, X1, X4, X5, X6, X7 et X8, elle compose une entité d'une surface de 79'911 m² comprenant quelques constructions (PJ 51 intimé) et est en partie contiguë à la zone agricole. La parcelle du recourant et la zone dans laquelle elle s'inscrit répondent aux critères définis en octobre 2015 (cf. consid. 6.1). Elle entre raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du PAL. De son côté, le recourant n'a rien entrepris sur ses parcelles depuis la dernière révision du PAL approuvée le 15 juin 2005. La création d'une zone réservée poursuit donc non seulement un intérêt public actuel, mais également un intérêt public digne de protection, dans la mesure où cette mesure provisionnelle va dans le sens des perspectives du canton en matière d'aménagement, compte tenu des enjeux relatifs au surdimensionnement des zones à bâtir. La volonté de garantir un développement urbanistique harmonieux des

E. 6.4

Pour s'opposer au classement de sa parcelle en zone réservée, le recourant fait valoir, à titre d'intérêt privé, que la réalisation de ses biens est rendue impossible par un classement en zone réservée, dans le sens où un futur acquéreur ne pourra effectuer des transformations que dans les limites du droit applicable en zone agricole. Il ajoute en outre que les immeubles situés sur ses parcelles ne sauraient être utilisés de manière conforme en cas de classement en zone agricole après révision du PAL. Il soulève enfin la perte de valeur de ses parcelles en cas de vente en raison du classement en zone réservée.

E. 6.4.1

Il convient d'emblée de préciser qu'un classement en zone réservée ne rend pas impossible et n'interdit pas la réalisation du terrain. En outre, un classement en zone réservée n'équivaut pas à un classement en zone agricole et est ainsi limité dans le temps, à savoir cinq ans avec prolongation potentielle de trois ans au maximum. Il est utile de rappeler ici qu'une zone réservée n'empêche pas toute construction, mais autorise celles qui n'entravent pas l'aménagement futur du lieu. L'application du droit existant est ainsi suspendue jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit (RUCH, op. cit, no 53 ad art. 27). Il faut en outre relever que le recourant n'a rien entrepris sur sa parcelle depuis la dernière révision du PAL en 2005, soit depuis plus de 13 ans. Pour le surplus, il n'importe pas de savoir si l'utilisation à des fins agricoles des parcelles et des immeubles s'y trouvant est aisée. Il suffit, pour fonder la mise en zone réservée, de constater qu'en l'état, l'immeuble entre raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du PAL et qu'à défaut de mesure provisionnelle interdisant sa constructibilité, son maintien en zone à bâtir serait de nature à entraver la future planification communale (RDAF 2016 p. 71). L'utilisation potentielle des immeubles du cas particulier n'est partant pas déterminante. Si l'on peut comprendre les craintes du recourant, son intérêt privé à pouvoir potentiellement vendre ses parcelles, respectivement à un prix plus élevé, ne peut dans tous les cas pas primer l'intérêt public à préserver la liberté de planification des communes en vue d'une future modification du PAL, afin de respecter la législation en matière d'aménagement du territoire.

E. 6.4.2

Quant à la potentielle perte de valeur des parcelles, la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelle que, dans le cadre de la planification, les motifs financiers des particuliers cèdent en général le pas face aux intérêts publics avec lesquels ils entrent en concurrence (ATF 116 Ib 233 consid. 3b). Dès lors, une prétendue perte de valeur ne saurait faire obstacle à un classement en zone réservée en vue de réviser le PAL et l'intérêt public à préserver la liberté des autorités afin de potentiellement réduire la zone à bâtir surdimensionnée doit primer. 7. Au vu de ces éléments, un double intérêt public l'emporte sur les intérêts privés du recourant et justifie un classement en zone réservée de ses parcelles, étant rappelé que les principes de la nécessité et de la proportionnalité sont respectés.

E. 7

La zone réservée est une restriction de droit public à la propriété (TF 1C_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.2 ; ATF 133 II 353 consid. 3.1 ; ATF 118 Ia 510 consid. 4d, JdT 1994 I 428 ; ATF 113 Ia 362 consid. 2 = JdT 1989 I 441). Par conséquent, lorsque l'autorité délimite une zone réservée, elle doit respecter les conditions générales exigées lors d'une restriction du droit de la propriété (RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 25 ad art. 27), soit reposer sur une base légale, se justifier par un

intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). Les articles 27 LAT et 75 LCAT offrant des bases légales suffisantes pour l'établissement de zones réservées (TF 1P.365/2006 et 1P.366/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.1 ; 1C_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.4 et 2.6.1), il reste encore à examiner si les autres conditions susmentionnées sont réalisées. 5. L'établissement d'une zone réservée doit répondre à un double intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

E. 8.1

L'égalité de traitement est à la fois un principe constitutionnel et un droit fondamental. En tant que principe constitutionnel, l'article 8 al. 1 Cst. irradie l'ensemble des activités étatiques et dicte aux autorités une ligne de conduite à respecter en toute circonstance. En tant que droit fondamental, l'égalité de traitement limite les pouvoirs de l'autorité et confère aux particuliers des prétentions subjectives à faire valoir en justice, le cas échéant. Il s'ensuit que le respect de l'égalité de traitement doit également être considéré comme une condition de validité des atteintes aux droits fondamentaux, même si l'article 36 Cst. ne le mentionne pas expressément. Une atteinte à un droit fondamental qui respecte les trois conditions classiques de l'article 36 Cst. n'en est pas moins contraire à la Constitution si elle viole l'égalité de traitement (MAHAIM R., Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire - Le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014 p. 431 et réf. citées).

E. 8.2

Déjà avant l'entrée en vigueur de la LAT, le Tribunal fédéral avait reconnu que le principe de l'égalité de traitement n'avait qu'une « portée réduite » (« abgeschwächte Wirkung ») en aménagement du territoire (ATF 95 I 546 consid. 2 ; ATF 107 Ib 334 consid. 4). Puisque celui-ci a pour but de diviser l'espace en zones soumises à un régime différencié, il est « foncièrement discriminatoire ». Un propriétaire ne peut se prévaloir de la contiguïté de son fonds au fonds voisin pour revendiquer un traitement semblable à celui-ci. Ainsi, par nature, l'aménagement du territoire produit inévitablement des inégalités (MAHAIM R., op. cit., p. 434). C'est pourquoi, selon une jurisprudence constante, le principe de l'égalité de traitement se confond avec l'interdiction de l'arbitraire en matière d'aménagement du territoire (ATF 122 I 279 consid. 5 ; ATF 121 I 245 consid. 6e ; ATF 118 Ia 151 consid. 6c). Une décision viole l'interdiction de l'arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, est en contradiction évidente avec la situation de fait, viole gravement une norme légale ou un principe juridique incontesté ou heurte de façon choquante le sentiment de la justice (ATF 116 Ia 330 c. 3, JdT 1992 I 449).

E. 8.3

Dans le contexte de surdimensionnement de la zone à bâtir (cf. consid. 6), une révision totale ou partielle des PAL de nombreuses communes jurassiennes devra intervenir. Le Canton du Jura classe ainsi en zones réservées les terrains identifiés en priorité 1 constituant un secteur d'une surface non bâtie supérieure à 4000m² dont le PAL est antérieur au 1er janvier 2006 (Eclairage sur les zones à bâtir destinées à l'habitat, partie 2, octobre 2015 p. 26). Dans le cadre d'une éventuelle future restitution à la zone agricole, plusieurs critères généraux doivent encore être considérés tels que la situation par rapport au tissu bâti, le degré d'équipement, la surface, la protection de la nature et du paysage et les autres aspects particuliers (Eclairage sur les zones à bâtir destinées à l'habitat, partie 2, octobre 2015 p. 9).

E. 8.4

Suite au traitement des oppositions, la parcelle n° X11 et une partie de la parcelle n° X4 ont été sorties de la zone réservée notamment du fait qu'elles se situent entre deux zones à forte densité urbaine (p. 23-24 dossier intimé) et en raison de la méthodologie suivie lors de la planification cantonale des zones réservées. La conciliation a dès lors conduit à une proposition des opposants, acceptée en partie par l'intimé (p. 26-28 dossier intimé). Il convient toutefois de relever que les opposants ont réservé leurs droits concernant le reste de leur parcelle qui subsistait en zone réservée (p. 27 dossier intimé). La possibilité d'une zone verte n'a pas été retenue dans le cadre de la détermination des zones réservées (p. 24 dossier intimé). Quant à la parcelle n° X12, l'intimé l'a sortie du périmètre des zones réservées après avoir examiné la situation de la zone réservée en bordure de route cantonale. Il a donc à nouveau pris en compte la situation particulière de la parcelle (p. 14 dossier intimé). Il apparaît dès lors que la même réflexion a pu être adoptée par l'intimé concernant la parcelle n° X13, dont les propriétaires n'avaient pas formé opposition.

E. 8.5

Au vu des éléments qui précèdent, il apparaît que c'est bien la situation des parcelles concernées qui a été prise en considération afin d'établir la zone réservée. L'intimé n'a partant pas versé dans l'arbitraire lorsqu'il a délimité ladite zone et le recourant ne saurait revendiquer un traitement semblable dans les circonstances précitées. Son grief doit par conséquent être rejeté. 9. Dans ses motifs, le recourant évoque enfin une indemnité pour expropriation matérielle. Il ne retient à juste titre pas de conclusion formelle à cet égard. Une telle conclusion serait en effet irrecevable dans le cadre de la présente procédure. Si le recourant entend faire valoir une telle indemnité, il lui appartient le cas échéant d'introduire une action de droit administratif contre la collectivité qui a décidé la restriction devant le juge administratif (art. 102 al. 2 LCAT et 44 al. 1 de la loi sur l'expropriation), à qui il appartiendra d'examiner si les conditions pour une éventuelle indemnité sont remplies. 10. Au vu de ce qui précède le recours doit être rejeté. 11. ... PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours ;

E. 9

Canton du Jura classe en zones réservées les terrains identifiés en priorité 1 constituant un secteur d'une surface non bâtie supérieure à 4'000m² dont le PAL est antérieur au 1er janvier 2006 afin d'empêcher les constructions inopportunes (Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat, partie 2 : propositions pour le redimensionnement de la zone à bâtir, p. 26). Sur ce point, la réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l'ATF 120 Ia 227 consid. 2c) susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (TF 1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les arrêts cités).

E. 10

autorités communales justifie d'ailleurs aussi la création d'une telle zone réservée, laquelle répond à un intérêt public digne de protection. Concernant l'aptitude, il va sans dire qu'une zone réservée adoptée assez tôt comme en l'espèce, soit parallèlement à l'adoption du plan directeur cantonal imposé par l'article 38a al. 1 LAT, est apte à préserver la liberté de planification des autorités. Enfin, concernant le rapport raisonnable entre la restriction de la liberté du recourant et l'objectif visé, il apparaît clairement qu'une mesure plus douce qu'une

zone réservée n'est pas envisageable tant qu'est en discussion l'éventualité d'un déclassement (ATF 113 Ia 362 consid. 2.c.bb ; RDAF 2016 I 71). A cet égard, la proposition, respectivement la requête du recourant, visant à sortir de la zone réservée une surface comprenant les bâtiments et donc de les laisser en zone d'habitation ne saurait être suivie, dans la mesure où elle est de nature à entraver la réflexion future des autorités communales dans l'établissement de leur planification à venir. Adhérer à cette proposition reviendrait à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé. Cette mesure créerait en effet des « petites zones à bâtir » au sein des parcelles en zone réservée. Il faut en effet rappeler que, selon la jurisprudence, une mesure de planification ne doit pas éluder les règles des articles 24ss LAT par la création de petites zones à bâtir inadmissibles. De telles zones ne peuvent ainsi pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2; 124 II 391 consid. 2c et 3a). En tant que mesure moins incisive, le recourant avance encore la création d'une zone verte, afin d'atteindre les objectifs de planification tout en préservant la possibilité de réaliser ces terrains. La zone verte s'étendrait autour des immeubles X9 et X10, ces derniers subsistant en zone à bâtir dans le but de préserver les intérêts privés du recourant. Un tel grief ne saurait être retenu dans la mesure où la présente procédure a pour but la délimitation de zones réservées à U. et non pas une modification du PAL de U., celle-ci intervenant dans un deuxième temps. Il faut en outre rappeler que la création d'une zone verte est destinée à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des zones industrielles, à maintenir des espaces verts dans le centre des localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique des localités et des monuments (art. 54 al.1 LCAT). De telles délimitations doivent être examinées dans le cadre de la révision du PAL et non pas dans le cadre de la délimitation de zone réservées. Ce grief doit ainsi être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Il apparaît ainsi que la zone réservée est apte à permettre à la commune d'examiner et de prendre les mesures adéquates pour présenter un PAL conforme à la LAT et au plan directeur cantonal, mais aussi nécessaire. Cette mesure étant limitée dans le temps, elle n'apparaît pas disproportionnée. On ne voit également pas quelle autre mesure moins incisive pour le recourant que le classement en zone réservée devrait être prise pour conserver à la commune sa marge d'appréciation lors de la révision du PAL.

E. 12

8. A l'appui de son recours, le recourant invoque encore une violation du principe d'égalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires, dans la mesure où la zone réservée a été ramenée de 91'171 m² à 79'911 m² suite à la procédure de traitement des oppositions.

E. 14

met les frais de la procédure par CHF 2'500.00 à la charge du recourant, à prélever sur son avance ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délais de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : - au recourant, par son mandataire, Me Henri-Joseph Theubet, avocat à Porrentruy ; - à l'intimé, le Département de l'environnement, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; - à l'appelée en cause, la Commune de U. ; - à l'Office fédéral du développement territorial, Case postale, 3003 Berne.
Porrentruy, le 7 septembre 2018 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE La présidente : La greffière e.r. : Sylviane Liniger Odiet Julie Frésard
Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours

suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

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