

JU_GERICHTE ADM 2020 132 vom 26. Februar 2021

JU Tribunal cantonal, 2021-02-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2020_132

FR: JU_GERICHTE ADM 2020 132 du 26 février 2021

IT: JU_GERICHTE ADM 2020 132 del 26 febbraio 2021

Regeste

27 LAT et 75 LCAT : zones réservées | Environnement

Erwägungen

E. 2

B. A. _____ (ci-après : le recourant), propriétaire de la parcelle n° yyy5. _____ du ban de B. _____, a formé opposition le 20 mars 2020. Une séance de conciliation a eu lieu le 25 mai 2020, au terme de laquelle le recourant a maintenu son opposition. C. Par décision d'approbation du 21 septembre 2020, l'intimé a approuvé le plan de zones réservées et a rejeté l'opposition du recourant. D. Par mémoire du 20 octobre 2020, le recourant a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de céans. Il conclut principalement à l'annulation de la décision en tant qu'elle classe en zone réservée la parcelle no yyy5. _____ du ban de B. _____, subsidiairement au renvoi à l'autorité pour nouvelle décision afin d'étudier une solution n'impliquant pas le classement de la parcelle no yyy5. _____ en zone réservée, et plus subsidiairement au renvoi à l'autorité pour fixation d'une juste indemnité pour le préjudice subi par le placement en zone réservée de la parcelle no yyy5. _____ du ban de B. _____, le tout sous suite de frais et compensation équitable pour le travail fourni. Le recourant allègue que le classement de sa parcelle en zone réservée ne respecte pas le principe de proportionnalité car il n'est ni nécessaire ni apte à atteindre le but visé par cette mise en zone réservée. Il précise que la parcelle n° yyy5. _____ dispose de tout l'équipement nécessaire, se trouve à proximité d'un arrêt de bus et est entourée de parcelles situées en zone à bâtir à l'exception de la parcelle n° yyy3. _____. Il souligne également que le classement en zone réservée de sa parcelle va au-delà du but visé par la mesure étant donné qu'elle ne se situe pas en marge du tissu bâti, elle ne fait pas courir de risque de mitage du territoire et ne constitue pas une terre cultivable aisément exploitable vu sa forte déclivité et sa maigre superficie de 1'117 m². Le classement de sa parcelle en zone réservée est arbitraire et inopportun. Il avance que seules les parcelles de plus de 2'500 m² peuvent être mises en zone réservée. La parcelle n° yyy3. _____, voisine de celle du recourant, et la parcelle du recourant étant inférieures, elles ont été jointes afin d'obtenir une surface de plus de 2'500 m². Le recourant estime donc que l'entier de sa parcelle ne devrait pas être mis en zone réservée, mais tout au plus la différence entre la surface de la parcelle n° yyy3. _____ et les 2'500 m² requis, soit 358 m² à imputer sur sa parcelle. Le recourant fait valoir également que le classement de sa parcelle en zone réservée est arbitraire dans la mesure où d'autres parcelles sont contiguës à la zone agricole, mais n'ont pas été mises en zone réservée alors que sa parcelle n'a qu'un lien indirect avec la zone agricole par le biais de la parcelle n° yyy3. _____. Enfin, le recourant demande une juste indemnité vu le préjudice grave qu'il subit suite au placement de sa parcelle en zone réservée. E. La Commune de B. _____, appelée en cause, a

renoncé à participer activement à la procédure.

E. 2.6

; ATF 118 Ia 510 consid. 4.d = JdT 1994 I 428).

E. 3

LCAT). Partant, il convient d'entrer en matière.

E. 4

Aux termes de l'art. 15 LAT (RS 700), les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). Selon l'art. 15 al. 4 LAT, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a); ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. e). L'art. 15 al. 5 LAT prévoit enfin que la Confédération et les cantons

E. 4.1

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).

E. 4.2

Le Canton devait adapter son plan directeur cantonal jusqu'au 1er mai 2019 en précisant notamment : la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale, la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du bâti et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. Un des principaux leviers pour redimensionner la zone à bâtir consiste à restituer les terrains libres à la zone agricole. La densification des secteurs centraux et bien desservis par les transports publics est également un levier permettant de favoriser un dimensionnement correct des zones à bâtir. Les communes ont jusqu'au 31 décembre 2024 pour réviser leur PAL. Par décision d'approbation du 1er mai 2019, le Conseil fédéral a relevé que les zones à bâtir sont dans l'ensemble nettement trop grandes. Dans le cadre de l'approbation, la Confédération a précisé et intensifié ce programme : d'ici à 2030, le Canton devra réduire de 230 ha – et non de 170 ha comme prévu – ses zones d'habitation, mixtes et centrales. Il doit pour cela encore augmenter ses efforts de création de zones réservées ; il a jusqu'au premier trimestre 2020 au plus tard pour définir de nouvelles zones réservées. Pour ce faire,

le Canton a réalisé une nouvelle phase de planification cantonale de zones réservées, à la suite de celle ayant déjà été initiée en 2015. Le Canton a ainsi classé en zones réservées les terrains non bâtis sis en zones à bâtir destinées à l'habitat, constituant un secteur d'une surface supérieure à 2'500 m² et non équipé ou équipé, mais ne bénéficiant pas d'une bonne desserte en transports publics au sens du plan directeur cantonal, dont le PAL ou le plan spécial est antérieur au 1er mai 2014. Les secteurs se trouvant dans des communes disposant de zones à bâtir destinées à l'habitat correctement dimensionnées ou d'un dimensionnement pouvant être qualifié de sécurisé ainsi que les secteurs concernés par des procédures antérieures ou en cours ont été exclus.

E. 4.3

En l'espèce, il ressort du calcul du dimensionnement des zones centre, mixte et d'habitation de la commune de B._____ que celle-ci est nettement surdimensionnée. 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 : Planifier l'affectation, 2016, no 57 ad art. 15 et la jurisprudence citée). L'intérêt public à la création de zones réservées à B._____ est ainsi manifeste, afin de

E. 5

élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

E. 6

L'établissement d'une zone réservée doit répondre à un double intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

E. 6.1

Premièrement, il doit y avoir un intérêt public 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 références 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., no 35 ad art. 27 et références 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. 6.2

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 (TF 1C_612/2014 du 26 août 2014 consid.

E. 6.3

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).

E. 7

Dans un premier grief, le recourant conteste la proportionnalité de la mesure soit que la mise en zone réservée de sa parcelle n'est ni apte ni nécessaire et par conséquent disproportionnée.

E. 7.1

En l'espèce, la parcelle n° yyy5._____, d'une surface de 1177 m², est située en zone à bâtir, précisément en zone village. Elle est libre de construction. Avec la parcelle n° yyy3._____, laquelle est contiguë, elle compose une entité d'une surface de 3'319 m². Elle n'est pas directement reliée à la zone agricole, mais se situe en bordure de la zone agricole par la parcelle no yyy3._____. Bien que la parcelle

E. 7.2

S'agissant de l'aptitude, il n'est pas contestable que la mise en zone réservée de la parcelle litigieuse 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 puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (RUCH, op. cit. n° 36 ad art. 27). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Tel est le cas en l'occurrence. Dans le cas d'une zone à bâtir largement surdimensionnée, l'autorité doit étendre sa zone réservée à tous les terrains susceptibles d'être dézonés afin de se ménager une marge de manœuvre suffisante dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Il est dès lors sans pertinence - et nullement disproportionné - que la zone litigieuse ne constitue qu'un faible pourcentage de l'ensemble de la zone réservée. Dans la mesure où le secteur déterminé est conforme à l'état parcellaire, lui-même en adéquation avec la réalité du terrain, il ne se justifie pas de procéder à un zonage partiel (TF 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.4). Ce principe est respecté dès lors que la zone réservée se limite au territoire concerné par le futur plan d'aménagement. Cette mesure, étant limitée dans le temps, apte et nécessaire, elle n'est pas disproportionnée. Par ailleurs, une mesure plus douce que le classement en zone réservée n'est pas envisageable pour conserver à la commune sa marge d'appréciation lors de la révision du PAL.

E. 7.3

Pour le surplus, il n'importe pas de savoir si l'utilisation à des fins agricoles des parcelles est aisément exploitable. 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.

E. 7.4

Au vu de ce qui précède, les principes d'aptitude et de nécessité étant respectés, le classement en zone réservée de la parcelle du recourant est proportionnée et le

E. 8

litigieuse soit située à proximité du centre du village, il n'en demeure pas moins que d'un point de vue du secteur, elle est en contiguïté de la zone agricole. Elle ne se trouve pas non plus directement au centre du village. En matière d'équipement, la parcelle en cause ne bénéficie pas d'une bonne desserte en transports publics au sens du plan directeur cantonal. Le fait qu'un arrêt de car postal se situe à quelque 200 m ne suffit pas, B. _____ étant considéré comme un secteur à faible desserte en transport public. La parcelle du recourant et la zone dans laquelle elle s'inscrit répondent ainsi aux critères définis dans le rapport explicatif du 4 février 2020. Elle entre ainsi raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du PAL. La création d'une zone réservée poursuit 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.

E. 8.1

D'après la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable, pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire, non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (TF 2C_832/2016 consid. 3 du 12 juin 2017 et les références citées).

E. 8.2

Ce grief n'apparaît pas pertinent dans la mesure où l'instauration d'une zone réservée en vue de redimensionner la zone à bâtir doit s'examiner selon les critères posés par le droit fédéral aux art. 27 et 15 LAT (TF 1C_532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.2). De plus, il est indifférent que le bien-fonds ne se prête pas à une utilisation agricole. La commune doit en effet rechercher les territoires susceptibles de ne plus répondre à la définition de l'art. 15 LAT et ensuite procéder à différents choix. Dans ce cadre, les critères posés par le droit fédéral et le plan directeur cantonal sont notamment la situation des terrains par rapport au milieu densément construit, les possibilités de densification, l'accessibilité (en particulier la desserte en transports publics et les équipements). La qualité des sols et les surfaces d'assolement ne constituent qu'un des critères (art. 15 al. 3 LAT) mais l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation agricole (TC 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.3).

E. 8.3

En l'espèce, l'intimé met en application les dispositions précitées au moyen du rapport explicatif du 4 février 2020 dans lequel les conditions pour la mise en zone réservée sont développées ainsi que le plan directeur cantonal en particulier les fiches ... et Au regard de ce qui précède, la Cour de céans peine à comprendre en quoi la mesure serait arbitraire. De plus, la violation du principe d'égalité de traitement dont se prévaut le recourant ne peut être retenue. En effet, les parcelles avec lesquelles il compare sa propre parcelle, ne correspondent pas aux critères définis dans la méthodologie exposée dans le rapport explicatif du 4 février 2020. Les parcelles nos yyy7._____ et yyy8._____ n'atteignent pas les 2'500 m² requis et ne sont pas contiguës. Quant à la parcelle n° yyy9._____, une partie est construite et l'autre partie n'atteint pas non plus les 2'500 m². Certes la parcelle du recourant est également inférieure à 2'500m². Toutefois en additionnant la surface de la parcelle litigieuse à la parcelle no yyy3._____, laquelle est contiguë, d'une surface de 2142 m², l'on atteint les 2'500 m². La situation des autres parcelles n'est donc pas identique à celle du recourant de telle sorte que toute inégalité de traitement peut d'emblée être

E. 9

double intérêt public l'emporte sur les intérêts privés du recourant, étant rappelé que celui-ci ne conteste pas le double intérêt public prépondérant, mais uniquement le principe de proportionnalité. 8. Dans un second grief, le recourant allègue que la décision rendue par l'intimé est inopportune, arbitraire et viole le principe d'égalité de traitement dans la mesure où il y a, selon lui, d'autres parcelles plus propices à être mises en zone réservée.

E. 10

Le recourant requiert également des moyens de preuve supplémentaires, en particuliers l'interpellation des parties et une vision locale.

E. 10.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 2.1 et les références citées).

E. 10.2

Au cas particulier, la Cour de céans dispose de l'ensemble du dossier de l'intimé, du rapport explicatif du 4 février 2020 sur les zones réservées, du plan directeur cantonal y compris les fiches y relatives, ainsi que du géoportail cantonal (consultable sur <https://geo.jura.ch>) lui permettant ainsi de se faire une idée suffisamment précise des circonstances locales sans avoir à se rendre sur place, ni à interpeler les parties qui ont déjà pu s'exprimer dans leur recours et prises de position respectives.

E. 11

Au vu de ce qui précède le recours doit être rejeté.

E. 12

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.