

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 57/2020

Arrêt du 3 février 2021

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Müller.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____, représentée par Me Nicolas Blanc, avocat,
recourante,

contre

Conseil communal de Corsier-sur-Vevey, rue du Château 4, 1804 Corsier-sur-Vevey, représenté par Me Jacques Haldy, avocat, galerie St-François A, 1003 Lausanne,
Département des institutions et du territoire du canton de Vaud, place du Château 1, 1014 Lausanne, représenté par la Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud, avenue de l'Université 5, 1014 Lausanne.

Objet

Plan d'affectation; zone réservée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 16 décembre 2019 (AC.2018.0309 - AC.2018.0310).

Faits :

A.

Le 30 août 2016, les Municipalités de Corsier-sur-Vevey et de Chardonne ont adressé un avis aux propriétaires indiquant qu'il allait être procédé à la révision de leur plan général d'affectation (PGA), celui de la commune de Corsier-sur-Vevey datant de 1985. Une zone réservée allait être définie dans cette perspective et les municipalités se réservaient le droit de faire application de l'art. 77 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), disposition permettant de refuser un permis de construire lorsque celui-ci est contraire à une planification en cours d'élaboration.

Selon le rapport d'aménagement du 17 mars 2017 à l'appui de la zone réservée, l'augmentation maximale de la population jusqu'à 2036 était estimée, selon les critères de la mesure A11 du plan directeur cantonal (PDCn), à 148 habitants, de sorte qu'une réduction du potentiel d'accueil hors centre s'avérait nécessaire à concurrence de 90 habitants. Le rapport préconise l'établissement d'une zone réservée sur des secteurs de la commune disposant de potentiels de développement importants en limite ou en dehors du territoire urbanisé. Il retient ainsi les parcelles disposant de capacités de développement d'au moins 650 m² de surface de plancher déterminante (SPd) avec un coefficient de saturation de 80%, correspondant à une capacité d'accueil de plus de 13 habitants. Le projet de zone réservée se compose de quatre périmètres, pour la plupart constitués de parcelles d'un seul tenant, comprenant notamment la parcelle n° 1182 propriété de A. _____. D'une surface de 4'616 m², cette parcelle est sise entre la route de Fenil au sud et l'autoroute A9 au nord. Elle supporte un bâtiment de 133 m² et

un garage de 35 m². De l'autre côté de la route de Fenil se trouve la parcelle n°308 qui supporte le musée "Chaplin's World". Préavisée

positivement par le Service cantonal du développement territorial (SDT), la zone réservée a été mise à l'enquête publique au mois d'avril 2017 et a suscité plusieurs oppositions, dont celle de A._____.

Le 12 mars 2018, le Conseil communal de Corsier-sur-Vevey a adopté la zone réservée et rejeté l'opposition de A._____. Plusieurs discussions et échanges avaient eu lieu avec l'intéressée depuis 2013 concernant un projet de construction, mais il n'y avait pas eu de dépôt d'un dossier conforme avant le 30 août 2016. La parcelle de l'opposante remplissait les critères retenus et présentait en outre des caractéristiques tendant à limiter sa constructibilité (topographie accidentée, emplacement enclavé entre l'autoroute, la route de Fenil et la zone viticole). Un développement de cette parcelle serait problématique en termes de protection contre le bruit et du point de vue du mitage du territoire. Le Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud (DTE) a approuvé préalablement la zone réservée communale le 18 juillet 2018.

B.

Par arrêt du 16 décembre 2019, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a rejeté le recours formé, notamment, par A._____. Les deux périmètres de centre (soit la zone du village et la zone industrielle) avaient été définis selon les critères du PDCn. Hors de ces zones, le choix de la commune s'était porté sur les parcelles d'une surface relativement importante permettant un développement conséquent. La parcelle de la recourante se trouvait hors périmètre urbanisé et son développement était propre à contribuer au mitage du territoire. Il n'y avait pas d'inégalité de traitement avec les parcelles présentant un potentiel inférieur à 650 m² de SPd, ni avec la parcelle n°2326 puisque cette dernière avait fait l'objet d'une demande de permis de construire publiée en juin 2016, alors que les projets présentés par la recourante entre 2013 et 2015 avaient tous été considérés comme non conformes et que le projet déposé en décembre 2016 était postérieur à l'avis de la commune du 30 août 2016 annonçant une zone réservée. Il n'y avait pas non plus de violation du principe de la bonne foi de la part des autorités communales.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que les décisions du 12 mars 2018 et du 18 juillet 2018 sont annulées, subsidiairement en ce sens que la parcelle n°1182 est exclue de la zone réservée et reste soumise à la planification actuelle. Plus subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère à son arrêt. Le Conseil communal de Corsier-sur-Vevey et le Service du développement territorial du canton de Vaud concluent au rejet du recours. Invité à présenter des observations, l'Office fédéral du développement territorial - ARE considère que l'arrêt attaqué est conforme au droit fédéral, même si l'on pourrait envisager une zone réservée plus étendue. La recourante et les autorités intimées ont ensuite persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

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.

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.

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'Etat, 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).

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 pourrait 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.

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.

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 régler 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).

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 IC 94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3).

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.

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 irrelevant.

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).

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.

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.

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).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et du Conseil communal de Corsier-sur-Vevey, au Département des institutions et du territoire du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 3 février 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz