L’effet anticipé de la zone réservée (art. 27 LAT)

Auteur : Tobias Sievert

Date : 10 décembre 2021

TF, 09.07.2021, 1C_358/2020

Une commune est en droit d’entreprendre des démarches en matière de planification en réponse à un projet de construction spécifique, notamment en adoptant une zone réservée (art. 27 al. 1 LAT). Savoir si la zone réservée s’oppose à la délivrance du permis de construire suppose une pesée des intérêts privés et publics concernés.

Faits

Une société **demande un permis de construire** pour stocker et exploiter des minéraux sur une parcelle située sur le territoire de la commune de Stans. La parcelle est colloquée en zone industrielle. **Après le dépôt de cette demande**, la commune adopte une **zone réservée** (art. 27 al. 1 LAT) couvrant l’ensemble du territoire de la zone industrielle. La commune envisage en effet de modifier l’affectation de la zone.

La société conteste l’adoption de la zone réservée. Sans succès devant les autorités cantonales, la société forme un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral. Celui-ci doit se prononcer quant aux effets de la zone réservée sur la demande de permis de construire formulée antérieurement.

Droit

Le Tribunal fédéral rappelle notamment que selon l’art. 27 al. 1 LAT, si l’adaptation d’un plan d’affectation s’impose, l’autorité 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.

Une zone réservée a pour but de **garantir provisoirement la planification envisagée**. Il s’agit de garantir aux autorités la liberté de planifier et de décider, et d’éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté dans la révision du plan d’affectation.

Une fois ces principes rappelés, le Tribunal fédéral relève qu’une commune est en droit d’entreprendre des **démarches en matière de planification en réponse à un projet de construction** spécifique. À cet égard, **l’adoption d’une zone réservée permet d’éviter l’octroi de l’autorisation de construire durant la procédure de planification**. Cependant, l’application de la zone réservée à une demande de permis de construire **déposée antérieurement** n’est **pas automatique**. Savoir si la zone réservée empêche l’octroi du permis de construire suppose alors une **pesée des intérêts privés et publics concernés**. Cette pesée des intérêts doit s’opérer selon les **circonstances concrètes** du cas. Une zone réservée adoptée après la demande de permis de construire peut s’avérer justifiée et proportionnée dans un cas particulier nonobstant un intérêt privé majeur du maître d’ouvrage à la réalisation du projet de construction.

En l’espèce, à la suite d’une pesée des intérêts, le Tribunal fédéral estime que la zone réservée est une mesure temporaire justifiée que l’on peut raisonnablement imposer au propriétaire, et ce malgré son intérêt conséquent à la réalisation du projet. La zone réservée est donc conforme à l’art. 27 al. 1 LAT.

Le recours est rejeté.

Note

La commune peut aussi, afin de temporiser un projet de construction durant un processus de planification, **suspendre la procédure de permis de construire**. Il faut ainsi distinguer, d'une part, l'adoption d'une zone réservée selon l'art. 27 LAT en réaction à une demande d'autorisation de construire et, d'autre part, la suspension de la procédure d'autorisation de construire. Cette dernière mesure requiert une **base légale cantonale conforme au droit fédéral**. A noter que la suspension de la procédure de permis de construire peut violer le **principe de célérité** et fonder un **déni de justice formel** si le projet de construction envisagé ne compromet pas la planification en cause (cf. Baudepartement SG, 11.11.2020, BDE 2020 N 109).

Par ailleurs, il est intéressant de mettre l'arrêt résumé en relation avec d'autres arrêts dans lesquels le Tribunal fédéral a **refusé des permis de construire pour des motifs d'aménagement du territoire**.

Dans un arrêt 1C_206/2020, résumé *in* : LawInside.ch/1105, Le Tribunal fédéral a notamment refusé un permis de construire en zone réservée, non pas en application des règles sur la zone réservée, mais **sur le fondement du contrôle incident du plan** (art. 21 al. 2 LAT). Le Tribunal fédéral avait retenu que la planification en vigueur était désuète et que la zone réservée plaidait en faveur d'un contrôle incident du plan. Le permis de construire ne pouvait alors pas être délivré, et ce alors même que le règlement communal de la zone réservée autorisait la délivrance du permis en cause. A noter que le recours était dirigé contre la délivrance du permis de construire, et non pas contre la zone réservée comme c'est le cas dans l'arrêt résumé.

Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a également refusé un permis de construire sur le fondement du **contrôle incident de plan** (art. 21 al. 2 LAT) **en l'absence de zone réservée**. Il a toutefois mentionné que les circonstances pouvaient justifier l'instauration d'une zone réservée (TF, 09.02.2021, 1C_190/2020).

Enfin, selon l'issue de la procédure de planification, il n'est pas exclu que le propriétaire puisse solliciter une indemnité pour **expropriation matérielle** (art. 5 al. 2 LAT) ou en raison de la protection de la confiance (art. 9 Cst.). Cette question doit faire l'objet d'une procédure subséquente.