

# Révision des plans d'affectation et mesures conservatoires : comparaison entre les cantons de Vaud et de Zurich

TRAVAIL DE MEMOIRE

présenté

par

**Joséphine Modoux**

sous la direction du

**Professeur Benoît Bovay**

Lausanne, le 30 mai 2023

## Table des matières

<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>III</b>
<b>TABLE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>VII</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>I. LES PLANS D’AFFECTATION, LEUR RÉVISION ET LES MESURES CONSERVATOIRES</b> .....	<b>2</b>
A. LES MODIFICATIONS DE CIRCONSTANCES (ART. 21 AL. 2 LAT) ET LA RÉVISION DES PLANS D’AFFECTATION	3
B. LA NÉCESSITÉ DES MESURES CONSERVATOIRES PENDANT LA RÉVISION D’UN PLAN D’AFFECTATION .....	3
C. L’EFFET ANTICIPÉ .....	4
1. <i>L’effet anticipé positif</i> .....	4
2. <i>L’effet anticipé négatif</i> .....	5
D. LES INSTRUMENTS DE SÉCURISATION DE LA PLANIFICATION .....	5
<b>II. LA ZONE RÉSERVÉE, MESURE CONSERVATOIRE DE DROIT FÉDÉRAL</b> .....	<b>6</b>
A. BUTS, EFFETS ET NATURE JURIDIQUE DE LA ZONE RÉSERVÉE .....	7
B. CONDITIONS .....	7
1. <i>La condition de la base légale</i> .....	8
2. <i>La condition de l’intérêt public</i> .....	8
3. <i>La condition de la proportionnalité</i> .....	8
C. PROCÉDURE .....	9
D. CARACTÈRE CONTRAIGNANT DE L’ART. 27 LAT .....	10
E. EFFET SUR LES PROCÉDURES PENDANTES .....	10
F. LIMITATIONS TEMPORELLES .....	10
G. SYNTHÈSE.....	11
<b>III. LES MESURES CONSERVATOIRES DU DROIT VAUDOIS</b> .....	<b>11</b>
A. LA ZONE RÉSERVÉE DU DROIT VAUDOIS (ART. 46 LATC) .....	11
1. <i>Procédure</i> .....	12
2. <i>Contenu et effets</i> .....	12
3. <i>Droit d’opposition du Département</i> .....	12
B. L’EFFET ANTICIPÉ NÉGATIF DES PLANS (ART. 47 ET 49 LATC) .....	12
1. <i>Les plans en voie d’élaboration (art. 47 LATC)</i> .....	13
2. <i>Les plans soumis à l’enquête publique (art. 49 LATC)</i> .....	16
C. LA COMBINAISON DES MESURES CONSERVATOIRES.....	18
D. L’EFFET ANTICIPÉ FACULTATIF OU OBLIGATOIRE .....	18
1. <i>Les plans en voie d’élaboration (art. 47 LATC)</i> .....	18
2. <i>Les plans soumis à l’enquête publique (art. 49 LATC)</i> .....	19
E. LA LIMITATION TEMPORELLE DES MESURES CONSERVATOIRES .....	20
1. <i>Pour la zone réservée cantonale (art. 46 LATC)</i> .....	20
2. <i>Pour les plans en voie d’élaboration (art. 47 LATC)</i> .....	20
3. <i>Pour les plans soumis à l’enquête publique (art. 49 LATC)</i> .....	21
4. <i>Pas d’application successive des art. 47 et 49 LATC</i> .....	21
F. L’INDEMNISATION .....	21
G. SYNTHÈSE.....	21
<b>IV. LES MESURES CONSERVATOIRES DU DROIT ZURICHOIS</b> .....	<b>22</b>
A. LA ZONE RÉSERVÉE DU DROIT ZURICHOIS (§ 346 PBG).....	22

1.	<i>Compétence et effets</i> .....	23
2.	<i>Délais</i> .....	23
3.	<i>Délimitation avec la mesure de la « planungsrechtliche Baureife »</i> .....	23
B.	LA MESURE DU § 234 PBG, OU « PLANUNGSRECHTLICHE BAUREIFE » .....	24
1.	<i>Notion de « Baureife »</i> .....	24
2.	<i>But et effets</i> .....	25
3.	<i>Conditions d'application</i> .....	27
4.	<i>Durée de l'effet anticipé négatif</i> .....	31
5.	<i>Cumul avec d'autres mesures de garantie des plans</i> .....	32
6.	<i>Effet sur les procédures de recours pendantes</i> .....	32
C.	LE BAN DU PLAN DE QUARTIER (§ 150 PBG) .....	33
D.	SYNTHÈSE.....	34
<b>V.</b>	<b>COMPARAISON</b> .....	<b>35</b>
A.	REMARQUES PRÉLIMINAIRES .....	35
B.	SIMILARITÉS ET DIFFÉRENCES POUR LES MESURES CONSERVATOIRES GÉNÉRALES ET SPÉCIFIQUES .....	35
C.	DIFFÉRENCES CANTONALES PAR RAPPORT À LA ZONE RÉSERVÉE .....	36
1.	<i>Champ d'application de la zone réservée</i> .....	37
2.	<i>Procédure et compétence</i> .....	37
3.	<i>Durée et validité</i> .....	37
D.	DIFFÉRENCES CANTONALES PAR RAPPORT AUX INTERDICTIONS DE CONSTRUIRE.....	38
1.	<i>Différences par rapport aux délais et autres détails temporels</i> .....	38
2.	<i>Différences par rapport à la condition de l'intention suffisamment concrétisée</i> .....	39
3.	<i>Différences par rapport aux autres conditions d'application</i> .....	40
3.	<i>Différences par rapport à l'indemnisation</i> .....	41
E.	OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES.....	41
F.	DIFFÉRENCES CANTONALES PAR RAPPORT AU BAN DU PLAN DE QUARTIER.....	42
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>43</b>

# Bibliographie

## Références doctrinales :

BESSE Marc-Olivier, *Le régime des plans d'affectation*, thèse, Lausanne 2010.

Boillet Véronique/Favre Anne-Christine/Martenet Vincent (édit.), *Le droit public en mouvement – Mélanges en l'honneur du Professeur Étienne Poltier*, Genève/Zurich 2020.

BOVAY Benoît/DIDISHEIM Raymond/SULLIGER Denis/THONNEY Thierry, art. 77 à 79 LATC, in: Bovay Benoît/Didisheim Raymond/Sulliger Denis/Thonney Thierry (édit.), *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 4<sup>ème</sup> éd., Bâle 2010.

Bovay Benoît/Didisheim Raymond/Sulliger Denis/Thonney Thierry (édit.), *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 4<sup>ème</sup> éd., Bâle 2010.

BOVAY Benoît, *Les incidences temporelles de la révision du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, RJJ 2016 p. 7 ss.

BOVAY Benoît/SULLIGER Denis/PFEIFFER Laurent, *Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, protection de l'environnement – Jurisprudence rendue en 2019 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (3/4)*, in : RDAF 2020 I p. 67 ss (cité : RDAF 2020 I, p. 1).

BOVAY Benoît/SULLIGER Denis/PFEIFFER Laurent, *Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, protection de l'environnement (4/5)*, in : RDAF 2021 I p. 355 ss (cité : RDAF 2021 I, p. 1).

BOVAY Benoît/SULLIGER Denis/PFEIFFER Laurent, *Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, protection de l'environnement (3/6 : Procédure de permis de construire)*, in : RDAF 2022 I p. 68 ss (cité : RDAF 2022 I, p. 1).

DIDISHEIM Raymond, *Le permis de construire face à l'adaptation des plans et règlements en droit vaudois de la construction – Quelques réflexions et suggestions à propos des art. 77 à 79 LATC*, in : Landrove Juan Carlos (édit.), *De lege negotiorum – Études autour du droit des affaires en l'honneur du Professeur François Chaudet*, Genève 2009, p. 39 ss.

DIDISHEIM Raymond, *Le permis de construire face à l'adaptation des plans et règlements en droit vaudois de la construction – Quid novum sub sole?*, in : RDAF 2010 I p. 1 ss (cité : DIDISHEIM, RDAF 2010, p. 1).

FREY Anna, *Die planungsrechtliche Baureife nach zürcherischem Recht*, ZStöR – Volume n° 280, Zurich 2022.

Griffel Alain/Liniger Hans U./Rausch Heribert/Thurnherr Daniela (édit.), *Fachhandbuch – Öffentliches Baurecht*, Zurich/Bâle/Genève 2016.

HALLER Walter/KARLEN Peter, *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Band I: Grundlagen Raumplanungsrecht, Baurecht*, 3<sup>ème</sup> éd., Zürich 1999.

HÄNNI Peter, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6<sup>ème</sup> éd., Berne 2016.

HETTICH Peter/MATHIS Lukas, *1. Teil: Raumplanerische Instrumente zur Steuerung der Bautätigkeit*, in: Griffel Alain/Liniger Hans U./Rausch Heribert/Thurnherr Daniela (édit.), *Fachhandbuch – Öffentliches Baurecht*, Zurich/Bâle/Genève 2016 (cité: HETTICH/MATHIS, p. 1).

GRIFFEL Alain, *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre und des Verwaltungsrechts*, in: Uhlmann Felix (édit.), *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre und des Verwaltungsrechts – 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtssetzungslehre*, Zürich/St. Gall 2014 (cité: GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 1).

GRIFFEL Alain, *Raumplanungs- und Baurecht – In a Nutshell*, 4<sup>e</sup> éd., Zurich/St-Gall 2021 (cité: GRIFFEL, p. 1).

Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Genève/Zurich/Bâle 2016.

JEANNERAT Eloi/MOOR Pierre, art. 14 LAT, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), « *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation* », Genève/Zurich/Bâle 2016 (cité : JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 1).

JOMINI André, *Les plans en mouvement – mesures conservatoires pour la révision des plans d'affectation*, in : Boillet Véronique/Favre Anne-Christine/Martenet Vincent (édit.), *Le droit public en mouvement – Mélanges en l'honneur du Professeur Étienne Poltier*, Genève/Zurich 2020, p. 905 ss.

Landrove Juan Carlos (édit.), *De lege negotiorum – Études autour du droit des affaires en l'honneur du Professeur François Chaudet*, Genève 2009.

LARGEY Thierry/FANTI Sébastien, *L'obligation de transparence en matière d'aménagement du territoire*, PJA 2021 p. 194 ss.

MÜLLER Peter, *Aktuelle Fragen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts*, in: ZBl 84/1983, p. 193 ss.

MÜLLER Peter/ROSENSTOCK Peter/WIPFLI Peter/ZUPPINGER Werner, *Kommentar zum Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975*, Wädenswil 1985.

RUCH Alexander, art. 27 LAT, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), « *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation* », Genève/Zurich/Bâle 2016 (cité : RUCH, art. 27 LAT n° 1).

SCHLAEPPI Pierre-Alexandre, « *Zone réservée et mesures conservatoires* », Magazine « Point CommUNE ! » n° 58, paru le 10 octobre 2016, p. 13 ss.

SIEVERT Tobias, *L'adoption du nouveau plan général d'affectation de la commune de Montreux*, in : [www.lawinside.ch/923/](http://www.lawinside.ch/923/) (cité : SIEVERT, *L'adoption*, p. 1).

SIEVERT Tobias, *L'effet anticipé de la zone réservée (art. 27 LAT)*, in : [www.lawinside.ch/1118/](http://www.lawinside.ch/1118/) (cité : SIEVERT, L'effet anticipé, p. 1).

SIEGRIST Markus, *Die Bausperre unter besonderer Berücksichtigung des aargauischen Rechts*, thèse, Berne 1987.

TANQUEREL Thierry, art. 21 LAT, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), « *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation* », Genève/Zurich/Bâle 2016 (cité : TANQUEREL, art. 21 LAT n° 1).

Uhlmann Felix (édit.), *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts – 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre*, Zürich/St. Gall 2014.

UHLMANN Felix, *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre*, in: Uhlmann Felix (édit.), *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts – 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre*, Zürich/St. Gall 2014.

WALDMANN Bernhard/HÄNNI Peter, *Raumplanungsgesetz – Stämpflis Handkommentar*, Berne 2006.

WASER Franziska, *La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT*, thèse, Fribourg 2018.

### **Documents officiels :**

Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud 2017 – 2022, *Exposé des motifs et projets de lois modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2020, la loi forestière du 8 mai 2012, la loi sur les routes du 10 décembre 1991* (cité : Exposé des motifs et projets de loi du 7 octobre 2016, p. 1).

Publication de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) : Forum du développement territorial 3/2017, « *Changement de paradigme en aménagement du territoire : le défi d'une densification de qualité* »

Message du Conseil fédéral du 23 février 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 p. 959 ss (cité : Message LAT, p. 1).

### **Ressources électroniques :**

Statistique suisse des zones à bâtir 2022, ARE. <https://www.aren.admin.ch/aren/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>.

Fiches d'application de la DGTL, <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/amenagement-du-territoire/plan-d'affectation-communal/fiches-d'application>.

« 24 Heures », MAENDLY Vincent, *Les communes s'embourbent dans le dézonage*, publié le 7 mai 2022, <https://www.24heures.ch/les-communes-sembourbent-dans-les-dezonages-101921388840>, consulté le 29 mai 2023.

## Table des abréviations

al.	alinéa
aLATC	ancienne Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC dans sa version antérieure au 1 <sup>er</sup> septembre 2018)
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	article(s)
AC	construction et aménagement du territoire, planification et construction d'installations de transport, de distribution d'eau et d'énergie, protection de l'environnement, protection des eaux, protection de la nature et du paysage, forêts, autorisation d'exproprier et droit public du logement (Domaines de compétence de la première Cour de droit administratif et public)
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BEZ	Baurechtsentscheide Kanton Zürich
BRGE	Entscheide des Baurekursgericht des Kantons Zürich (seit 1. Januar 2011 ; zuvor Baurekurskommissionen)
BRKE	Entscheide der Baurekurskommissionen des Kantons Zürich (bis 31. Dezember 2010 ; heute Baurekursgericht)
c.	considérant
ch.	chiffre
CDAP	Cour de droit administratif et public
cf.	<i>confer</i> (voir)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst./VD	Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (RSV 101.01)
Cst./ZH	Constitution du Canton de Zurich du 27 février 2005 (RSZH 101)
DC	Droit de la construction
DGTL	Direction générale du territoire et du logement (VD)
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
ég.	également
FF	Feuille fédérale
JdT	Journal des Tribunaux
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700.0)
LATC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (RSV 700.11)
let.	lettre
n <sup>o(s)</sup>	numéro(s)
not.	notamment
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
p.	page(s)
p.ex.	par exemple
PJA	Pratique juridique actuelle
PBG	Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (RSZH 700.1)
RB	Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich an den Kantonsrat
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence
réf.	référence(s)

RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSV	Recueil systématique vaudois
RSZH	Recueil systématique zurichois
s.	suivant(e)
ss	suivant(e)s
TF	Tribunal fédéral suisse
VB	Verwaltungsgerichtliche Beschwerde (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich)
VD	Canton de Vaud
VGer	Verwaltungsgericht (ZH)
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (RSZH 172.11)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz (RSZH 175.2)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZH	Canton de Zurich
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

## Introduction

Le droit de l'aménagement du territoire est un droit vivant, orienté vers l'avenir et en constante évolution<sup>1</sup>. Le caractère dynamique des instruments de planification ressort notamment des art. 9 al. 2 et 21 al. 2 LAT, qui prescrivent l'adaptation des plans dès que les circonstances se sont modifiées. L'évolution des circonstances, de fait ou de droit, impose donc d'adapter régulièrement les lois et les instruments de planification, afin qu'ils reflètent la réalité<sup>2</sup>.

La première révision partielle de la LAT<sup>3</sup> constitue un motif important de révision des plans d'affectation<sup>4</sup>. La « nouvelle » LAT prévoit essentiellement la réduction des zones à bâtir surdimensionnées<sup>5</sup>, objectif expressément ancré à l'art. 15 al. 2 LAT. Conformément aux art. 8a al. 1 let. d LAT et 5a al. 4 OAT, la réduction des zones à bâtir doit être prévue par le plan directeur cantonal. Cependant, ce dernier n'entraîne pas de conséquences pour les administrés (art. 9 al. 1 LAT *a contrario*) et les modifications qui découlent d'une révision législative n'ont en principe pas d'effet direct sur le régime applicable à une parcelle. Elles ne peuvent être mises en œuvre que par les plans d'affectation, respectivement par leur révision<sup>6</sup>.

L'adoption, la révision et la mise en œuvre des plans d'affectation constituent une entreprise laborieuse, chronophage et coûteuse. Pendant la procédure de planification, qui peut s'étendre sur plusieurs années, les autorités sont confrontées au risque de voir des projets de construction réalisés qui, bien que conformes à l'ordre juridique en vigueur, vont à l'encontre des futurs plans.

Afin d'empêcher de telles situations et pour garantir la liberté de décision des autorités, il est nécessaire de recourir à des instruments qui permettent aux tribunaux et aux autorités administratives de suspendre ou de limiter l'application des dispositions juridiques actuellement en vigueur, jusqu'à ce que le futur plan soit effectif, garantissant ainsi le processus de planification. Tel est le but des mesures conservatoires<sup>7</sup>.

Le choix d'étudier et comparer les droits des deux cantons de Vaud et de Zurich est opportun dans le cadre d'un master bilingue effectué entre les Universités de Lausanne et de Zurich. Cela étant dit, il convient de donner quelques informations de contexte sur les deux cantons analysés, en lien avec la problématique d'aménagement du territoire.

Zurich et Vaud sont les deux plus grands cantons, par leur population, des deux plus grandes régions linguistiques de Suisse. L'activité de construction y est nécessairement élevée, le canton de Zurich et l'arc lémanique s'étant imposés comme deux pôles majeurs de croissance économique du pays. La croissance démographique vaudoise a été l'une des plus dynamiques du pays ces dix dernières années, et le canton de Zurich totalise à lui seul près de 20% de la population suisse.

---

<sup>1</sup> JOMINI, p. 905.

<sup>2</sup> WASER, p. 332.

<sup>3</sup> Révision du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014 (RO 2014 899).

<sup>4</sup> ATF 114 Ia 32 c. 6 (JdT 1990 I 438).

<sup>5</sup> BOVAY, RJJ, p. 7.

<sup>6</sup> JOMINI, p. 908.

<sup>7</sup> BESSE, p. 249.

Les deux cantons sont vastes et présentent une typologie de territoires variés, avec une partie métropolitaine autour de leur capitale et touchant un lac, plusieurs centres urbains secondaires, des zones rurales et, surtout pour Vaud, des régions habitées en montagne.

Le canton de Zurich dispose de la plus grande surface de zones à bâtir du pays, suivi des cantons de Berne et de Vaud. Cependant, 88% du total de la zone à bâtir du canton de Zurich est déjà construite, ce pourcentage s'élevant à 79% dans le canton de Vaud<sup>8</sup>. L'enjeu des mesures conservatoires est particulièrement important dans ces deux cantons – spécialement dans le cadre de redimensionnement des zones à bâtir<sup>9</sup> – afin de maîtriser au mieux l'utilisation du sol tout en respectant la volonté du législateur.

Dans la première partie de ce travail, nous évoquerons les particularités du plan d'affectation et de son processus de révision, les raisons pour lesquelles des mesures conservatoires peuvent être prononcées pendant cette période, ainsi que la figure juridique de l'effet anticipé négatif (*infra I*). Ensuite, nous examinerons les mesures conservatoires de plus près, en commençant par la zone réservée au sens de l'art. 27 LAT (*infra II*), suivie des mesures conservatoires des cantons de Vaud (*infra III*) et de Zurich (*infra IV*). Pour finir, une comparaison des deux droits cantonaux sera proposée (*infra V*).

## **I. Les plans d'affectation, leur révision et les mesures conservatoires**

En droit de l'aménagement du territoire, les contraintes légales, qui prennent la forme de lois et de règles dans d'autres domaines du droit, doivent être transposées dans le territoire au moyen de plans, qui vont dire où et comment ces règles s'appliquent<sup>10</sup>. Le plan d'affectation est l'outil de gestion de l'espace par excellence. Il synthétise et coordonne divers intérêts et politiques, tout en tenant compte des autres dispositions légales à incidence spatiale<sup>11</sup>. Le plan est un instrument qui s'insère entre la norme et la décision et qui se situe entre la planification directrice et l'autorisation de construire<sup>12</sup>.

D'après l'art. 14 al. 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol, et cela de manière contraignante pour tout administré (art. 21 al. 1 LAT). Il s'agit de l'acte juridique par lequel la collectivité détermine l'affectation, soit le statut juridique, de chaque bien-fonds<sup>13</sup>. Les plans d'affectation ont donc un effet impératif sur la situation juridique des propriétaires. Ils concrétisent le contenu du droit de propriété et en même temps limitent la possibilité des propriétaires d'user de ce droit<sup>14</sup>. En principe, le plan d'affectation ne produit ses effets qu'à partir du moment où il entre en vigueur<sup>15</sup>, sous réserve d'un éventuel effet anticipé négatif du plan (*infra I/C*)<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup><https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>, consulté le 28 mai 2023.

<sup>9</sup> A titre d'exemple, en 2022, plus de la moitié des communes vaudoises avaient une zone à bâtir surdimensionnée selon le critère du plan directeur cantonal (<https://www.24heures.ch/les-communes-sembourbent-dans-les-dezonages-101921388840>, consulté le 28 mai 2023).

<sup>10</sup> FREY, p. 47.

<sup>11</sup> JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 3.

<sup>12</sup> JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 4 et réf. citées.

<sup>13</sup> ATF 138 I 131 c. 4.2; JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 6 et réf. citée.

<sup>14</sup> JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 17.

<sup>15</sup> TANQUEREL, art. 21 LAT n° 27.

<sup>16</sup> JEANNERAT/MOOR, art. 14 LAT n° 18 et réf. citées.

## A. Les modifications de circonstances (art. 21 al. 2 LAT) et la révision des plans d'affectation

L'art. 21 al. 2 LAT prescrit que « lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires ». La révision d'un plan est guidée par deux impératifs contradictoires :

D'une part, la nécessité d'adapter le plan, liée à l'évolution des circonstances. Il peut s'agir de circonstances de fait ou de droit<sup>17</sup>, p.ex. une évolution démographique, le développement économique ou l'adoption d'un nouveau plan directeur cantonal. Les plans d'affectation doivent également être conformes à la LAT et doivent dès lors être adaptés aux modifications législatives y relatives. L'obligation d'adapter les plans d'affectation pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées au sens de l'art. 15 al. 2 LAT constitue à cet égard un motif de révision déterminant<sup>18</sup>.

La condition de la modification des circonstances, qui justifie une modification du plan, n'est cependant pas une notion fixée de manière rigide. Les exigences qui lui sont liées varient au contraire en fonction des circonstances<sup>19</sup>. Il faut notamment prendre en considération le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan et le degré de réalisation du plan.

D'autre part, le principe de stabilité des plans, soit la sécurité du droit. Les propriétaires doivent pouvoir bénéficier d'un certain temps pour décider comment utiliser leurs parcelles, dans les limites de ce que permet le plan d'affectation. La stabilité des plans est aussi favorable à la collectivité. Un terrain classé en zone à bâtir doit p.ex. être équipé pour pouvoir être construit (art. 22 al. 2 let. b LAT). Ces infrastructures ont un coût élevé pour la commune, qui doit dès lors pouvoir compter sur le fait que les zones à bâtir seront maintenues pendant une certaine durée, en raison des investissements qu'elle aura à concéder pour les équiper.

## B. La nécessité des mesures conservatoires pendant la révision d'un plan d'affectation

Si les conditions de modification d'un plan d'affectation sont réunies, le plan doit être révisé. La révision d'un plan d'affectation est un processus complexe, qui suppose une réflexion globale à l'échelle de la commune<sup>20</sup> et une importante pesée d'intérêts pour coordonner toutes les activités à incidence spatiale, dans une perspective allant au-delà des frontières communales (art. 15 al. 3 LAT)<sup>21</sup>. C'est un travail considérable qui peut s'étendre dans le temps sur une très longue durée<sup>22</sup>.

Or, les plans d'affectation en voie d'élaboration ou en cours de révision sont particulièrement susceptibles d'être affectés négativement par un comportement contradictoire des destinataires<sup>23</sup>. Cela s'explique de différentes manières :

---

<sup>17</sup> TANQUEREL, art. 21 LAT n<sup>os</sup> 44 s.

<sup>18</sup> ATF 114 Ia 32 c. 6 (JdT 1990 I 438).

<sup>19</sup> TANQUEREL, art. 21 LAT n<sup>o</sup> 38.

<sup>20</sup> SCHLAEPPI, p. 13.

<sup>21</sup> LARGEY/FANTI, p. 195.

<sup>22</sup> JOMINI, p. 908; LARGEY/FANTI, p. 195.

<sup>23</sup> FREY, p. 47.

- Tout d'abord, et comme mentionné ci-dessus, la procédure de planification est très longue. Le risque que les efforts de planification soient compromis pendant cette période est inhérent au processus de planification<sup>24</sup>.
- Ensuite, la nature juridique mixte des plans d'affectation leur confère une vulnérabilité particulière<sup>25</sup>. Le plan d'affectation est plus général et abstrait qu'une décision et plus individuel et concret qu'une loi<sup>26</sup>, il peut être comparé à une « décision générale et concrète »<sup>27</sup>. La loi prescrit la participation de la population à l'établissement des plans (art. 4 al. 2 LAT), ces derniers sont contraignants pour les administrés et directement attaquables (art. 19 al. 1 let. a et 33 al. 2 LAT). Ils sont donc particulièrement exposés.
- Enfin, les constructions, une fois érigées, créent des faits irréversibles qui marquent l'environnement spatial pendant de nombreuses années et qui dépassent largement la durée de validité des dispositions légales d'aménagement du territoire<sup>28</sup>. En raison de la garantie des droits acquis, les constructions qui ont été édifiées légalement peuvent en principe être maintenues sous le régime du nouveau droit<sup>29</sup>. Il faut donc une protection préventive efficace pour empêcher la constitution de positions protégées par les droits acquis<sup>30</sup>.

Pendant le temps que dure la révision d'un plan d'affectation, il est donc absolument nécessaire de sauvegarder la liberté de décision des autorités et la future application de l'aménagement envisagé, en veillant à ce que des projets de construction, susceptibles de compromettre la mise en œuvre du nouveau plan, ne soient érigés<sup>31</sup>. Les instruments de garantie de la planification, en octroyant un effet anticipé négatif au futur plan<sup>32</sup>, sont aptes à garantir une telle protection.

### C. L'effet anticipé

L'effet anticipé (« *Vorwirkung* ») fait référence à la prise en compte d'une norme ou d'un plan qui n'est pas encore en vigueur, pour l'évaluation d'une situation actuelle<sup>33</sup>. L'effet anticipé peut être facultatif ou impératif<sup>34</sup>. Il s'agit tout d'abord de distinguer entre l'effet anticipé positif et l'effet anticipé négatif.

#### 1. L'effet anticipé positif

L'effet anticipé positif se dit de l'application anticipée du droit futur, non encore entré en vigueur, à la place du droit actuel<sup>35</sup>. On tient donc compte uniquement du droit à venir, en

---

<sup>24</sup> FREY, p. 47; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 1.

<sup>25</sup> FREY, p. 47.

<sup>26</sup> ATF 90 I 345 c. 2b (JdT 1965 I 497).

<sup>27</sup> ATF 125 I 313 c. 2; FREY, p. 47.

<sup>28</sup> FREY, p. 49; GRIFFEL, p. 23; SIEGRIST, p. 23.

<sup>29</sup> FREY, p. 50 et réf. citées.

<sup>30</sup> FREY, p. 51.

<sup>31</sup> BESSE, p. 249; LARGEY/FANTI, p. 195; SCHLAEPPI, p. 13.

<sup>32</sup> GRIFFEL, Intertemporales Recht, p. 18.

<sup>33</sup> GRIFFEL, Intertemporales Recht, p. 18 et réf. citées.

<sup>34</sup> BOVAY, RJJ, p. 17.

<sup>35</sup> RDAF 2020 I, p. 90; GRIFFEL, Intertemporales Recht, p. 18.

occultant totalement le droit existant. L'effet anticipé positif est contraire à la sécurité du droit et au principe de la légalité et il est en principe exclu<sup>36</sup>.

## 2. L'effet anticipé négatif

L'effet anticipé négatif se réfère à la non-application du droit jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur<sup>37</sup>. L'application du droit en vigueur est comme suspendue afin de ne pas contrecarrer les effets recherchés par le droit futur<sup>38</sup>. L'effet anticipé négatif empêche ainsi la survenance de faits et de circonstances contraires au droit futur, sous l'empire du droit en vigueur<sup>39</sup> et maintient les circonstances réelles existantes<sup>40</sup>.

L'effet anticipé négatif ne s'applique qu'au droit futur plus sévère<sup>41</sup>. En effet, dès lors que le droit futur est plus restrictif, il y a un risque de « comportements opportunistes » (« *Windhundverhalten* » dans la doctrine germanophone)<sup>42</sup>. On entend par là la volonté des administrés de prendre rapidement des dispositions sur la base du droit en vigueur, plus avantageux, lorsqu'un changement juridique défavorable est imminent, et ainsi de contourner la volonté du législateur<sup>43</sup>. L'effet anticipé négatif oblige justement les administrés à se conformer au futur droit plus sévère, avant même son entrée en vigueur. Les mesures qui entraînent un effet anticipé négatif permettent de prévenir efficacement ces comportements<sup>44</sup>, même s'il va de soi que cette situation est pénalisante pour les personnes concernées<sup>45</sup>.

L'effet anticipé négatif n'est admis que s'il est justifié par un intérêt public prépondérant et limité dans le temps, et si la loi en vigueur prévoit une base légale suffisante<sup>46</sup>. En pratique, la figure juridique de l'effet anticipé négatif est exclusivement utilisée dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et de la construction<sup>47</sup>.

## D. Les instruments de sécurisation de la planification

Plusieurs instruments existent afin de garantir le travail de planification des autorités<sup>48</sup>. La zone réservée est prévue par le droit fédéral à l'art. 27 LAT, les cantons étant compétents pour en définir les modalités d'adoption et d'application. Par ailleurs, les cantons sont libres d'adopter d'autres réglementations<sup>49</sup>. Les plus courantes sont notamment les mesures provisionnelles, les zones réservées de droit fédéral, l'interdiction de construire permanente et temporaire, la suspension des demandes d'autorisation de construire, l'obligation de planifier, l'alignement des constructions ou encore l'ajournement de l'entrée en vigueur<sup>50</sup>.

---

<sup>36</sup> RDAF 2020 I, p. 90.

<sup>37</sup> GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 18.

<sup>38</sup> FREY, p. 41 et réf. citées; GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 18.

<sup>39</sup> VGer, VB.2009.00564 du 14.1.2010 c. 4.2.

<sup>40</sup> FREY, p. 42.

<sup>41</sup> FREY, p. 43.

<sup>42</sup> Notamment FREY, p. 43 et UHLMANN, p. 48 s.

<sup>43</sup> FREY, p. 43; GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 18.

<sup>44</sup> GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 18; UHLMANN, p. 48 s.

<sup>45</sup> FREY, p. 44.

<sup>46</sup> GRIFFEL, *Intertemporales Recht*, p. 18 et réf. citées.

<sup>47</sup> FREY, p. 47.

<sup>48</sup> LARGEY / FANTI, p. 195; RUCH, art. 27 n° 2.

<sup>49</sup> RUCH, art. 27 n° 3.

<sup>50</sup> Cf. not. HETTICH/MATHIS, n° 1.109 et RUCH, art. 27 LAT.

L'interdiction de construire en particulier :

L'interdiction de construire (« *Bausperre* » ou « *Baubann* »), permanente ou temporaire, est l'instrument classique qui permet d'assurer la planification future du territoire<sup>51</sup>. Il s'agit de décisions qui visent à interdire tout changement et donc à conserver la situation qui prévaut au moment de leur prononcé<sup>52</sup>. L'interdiction de construire concerne généralement des parcelles précises pour lesquelles une demande de permis de construire a été déposée<sup>53</sup>. L'interdiction de construire permet justement de ne pas délivrer d'autorisation de construire ou de surseoir à de telles demandes et a donc pour effet d'interdire, à titre préventif, les projets de construction qui sont en contradiction avec la planification future ou qui compromettent sa réalisation<sup>54</sup>. A la différence des zones réservées, l'interdiction de construire est prononcée par voie de décision<sup>55</sup>.

Dans le canton de Vaud (*infra III/B*), les mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC constituent des interdictions de construire sous forme de refus d'accorder un permis de construire à des projets susceptibles d'entraver ou de mettre en péril une future planification<sup>56</sup>.

Dans le canton de Zurich (*infra IV/B*), c'est avant tout l'instrument de la « *planungsrechtliche Baureife* » au sens du § 234 PBG qui assume les fonctions de l'interdiction de construire<sup>57</sup>.

Par souci de concision, ce travail traitera seulement de la zone réservée au sens de l'art. 27 LAT et de l'interdiction de construire, cette forme de mesure conservatoire étant prévue par les ordres juridiques des deux cantons examinés (*infra III/B* et *infra IV/B*).

Dans le deuxième chapitre de ce travail, nous traiterons de la zone réservée au sens de l'art. 27 LAT et aborderons, dans un premier temps, ses buts, ses effets et sa nature juridique (*infra II/A*). Ensuite, nous analyserons les conditions nécessaires à son établissement (*infra II/B*) et évoquerons brièvement quelques particularités procédurales (*infra II/B*). Puis, nous mentionnerons son caractère contraignant (*infra II/D*), avant d'exposer les effets de la zone réservée sur les procédures pendantes (*infra II/E*). Nous finirons ce tour d'horizon par l'examen des limitations temporelles de la zone réservée (*infra II/F*) et par une brève synthèse (*infra II/G*).

## II. La zone réservée, mesure conservatoire de droit fédéral

La zone réservée au sens de l'art. 27 LAT (« *Planungszone* »), est l'instrument général pour garantir les planifications futures<sup>58</sup>. Il s'agit d'une restriction de droit public à la propriété<sup>59</sup>.

---

<sup>51</sup> RUCH, art. 27 n° 10.

<sup>52</sup> RUCH, art. 27 n° 10.

<sup>53</sup> RUCH, art. 27 n° 10.

<sup>54</sup> HALLER/KARLEN, n° 334; HETTICH/MATHIS, n° 1.113; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 36.

<sup>55</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.113; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 36.

<sup>56</sup> RUCH, art. 27 n° 10.

<sup>57</sup> GRIFFEL, p. 87; HETTICH/MATHIS, n° 1.114.

<sup>58</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.109.

<sup>59</sup> ATF 133 II 353 c. 3.1 (JdT 2008 I 671), 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1994 I 428); 113 Ia 362 c. 2 (JdT 1989 I 441); TF, 1C\_91/2011 du 26.10.2011 c. 2.2; TF, 1P.304/1994 du 2.2.1995; RUCH, art. 27 n° 25.

## A. Buts, effets et nature juridique de la zone réservée

Adopter une zone réservée signifie adopter une mesure conservatoire<sup>60</sup> dont le but est de garantir temporairement la future planification, plus précisément de garantir la liberté de décision des autorités de planification<sup>61</sup> et d'empêcher que des projets de constructions n'entravent cette liberté<sup>62</sup>.

Ainsi, dans le périmètre de la zone réservée, rien ne peut être entrepris qui pourrait nuire au futur plan ou compliquer sa mise en œuvre<sup>63</sup>, tout précédent négatif doit être évité<sup>64</sup>. La zone réservée a donc un effet de nature préventive et de sécurité<sup>65</sup>. Aucune autorisation de construire n'est délivrée si le projet pour lequel la requête est déposée compromet le futur plan<sup>66</sup>. La zone réservée n'entraîne cependant pas d'interdiction absolue de construire, mais une suspension de l'application du droit dans l'attente de l'entrée en vigueur de la nouvelle planification<sup>67</sup>. Par ce mécanisme, la zone réservée octroie un effet anticipé négatif (*supra I/C/I*) aux futures mesures d'aménagement du territoire<sup>68</sup>.

La question de la nature juridique de la zone réservée est toujours débattue<sup>69</sup>. Certains, dont le Tribunal fédéral, l'assimilent à un plan d'affectation<sup>70</sup>, d'autres à une décision. D'après RUCH, les zones réservées sont régies par des normes qui leur sont propres<sup>71</sup>, une des caractéristiques particulières de la zone réservée étant qu'elle ne repose que sur des intentions de planification<sup>72</sup>. La zone réservée n'est cependant pas un instrument de planification matérielle de l'affectation, mais une mesure conservatoire édictée en vue de celle-ci<sup>73</sup>.

## B. Conditions

Les mesures d'aménagement qui octroient au plan un effet anticipé négatif restreignent la possibilité d'un propriétaire d'user de son droit de propriété (art. 26 Cst.)<sup>74</sup> et doivent dès lors respecter les conditions se rapportant à la restriction d'un droit fondamental (art. 36 Cst.)<sup>75</sup>. Les restrictions d'utilisation dans la zone réservée doivent être légitimées par une base légale suffisante, poursuivre un but d'intérêt public et être proportionnées au but recherché<sup>76</sup>.

---

<sup>60</sup> ATF 113 Ia 363 c. 2a/bb (JdT 1989 I 441); LARGEY/FANTI, p. 196.

<sup>61</sup> LARGEY/FANTI, p. 196.

<sup>62</sup> SIEVERT, L'effet anticipé, p. 1.

<sup>63</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.109.

<sup>64</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2a/bb (JdT 1989 I 441); RUCH, art. 27 n° 26.

<sup>65</sup> GRIFFEL, p. 85 s; HETTICH/MATHIS, n° 1.109; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 5.

<sup>66</sup> TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.2; WASER, n° 447 et réf. citées.

<sup>67</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.109; SIEVERT, L'adoption, p. 1.

<sup>68</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4 (JdT 1994 I 428); TF, 1C\_91/2011 du 26.11.2011 c. 2.2, 1C\_472/2009 du 21.5.2010 c. 3.4; HETTICH/MATHIS, n° 1.109.

<sup>69</sup> RUCH, art. 27 LAT n° 27.

<sup>70</sup> TF, 1P\_265 et 366/2006 du 5.10.2006 c. 3.

<sup>71</sup> RUCH, art. 27 LAT n° 28.

<sup>72</sup> RUCH, art. 27 LAT n° 28.

<sup>73</sup> RUCH, art. 27 LAT n° 38, ég. WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 24.

<sup>74</sup> WASER, n° 442.

<sup>75</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1994 I 428); TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.1; HETTICH/MATHIS, n° 1.109; WASER, n° 442.

<sup>76</sup> ATF 100 Ia 157 c. 5d; TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.1; WASER, n° 442.

### 1. La condition de la base légale

La zone réservée doit être prévue par une loi. A cet égard, l'art. 27 LAT est d'application directe et suffit pour satisfaire à l'exigence de la base légale<sup>77</sup>. Le droit cantonal désigne les autorités compétentes pour instituer une zone réservée (*infra III/A/1* pour le canton de Vaud et *infra IV/A/1* pour le canton de Zurich) et définit la procédure d'adoption de la mesure, puisque la LAT ne le fait pas<sup>78</sup>.

### 2. La condition de l'intérêt public

La condition préalable à l'instauration d'une zone réservée est l'intention des autorités de modifier la planification<sup>79</sup>. Le degré de concrétisation de cette intention n'est pas soumis à des critères stricts : une intention « quelque peu concrétisée » suffit<sup>80</sup>. Généralement, la commune doit prendre une décision dont il ressort une déclaration d'intention de modifier le plan, mais aucune décision juridique formelle n'est nécessaire<sup>81</sup>. Les exigences pour l'établissement d'une zone réservée ne sont donc pas très élevées<sup>82</sup>; l'intention de planification est seulement insuffisante lorsque la planification envisagée est manifestement illégale ou dénuée de sens<sup>83</sup>.

La zone réservée doit également être justifiée par un besoin de planification<sup>84</sup>. Les plans d'affectation devant bénéficier d'une certaine stabilité<sup>85</sup>, les autorités doivent démontrer que les circonstances se sont sensiblement modifiées et qu'une adaptation du plan est nécessaire au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (*supra I/A*)<sup>86</sup>.

### 3. La condition de la proportionnalité

La zone réservée doit être apte à atteindre les buts visés, la mesure doit être nécessaire et prépondérante en comparaison à la gravité des conséquences de la mesure sur les administrés.

#### a) L'aptitude

Le critère de l'aptitude ne pose pas de difficultés particulières, étant donné qu'il s'agit de préserver la liberté de planification des autorités<sup>87</sup>.

#### b) La nécessité

Le critère de la nécessité suppose que la zone réservée ne dépasse pas les limites spatiales, matérielles et temporelles nécessaires<sup>88</sup>.

---

<sup>77</sup> RUCH, art. 27 n° 30; WASER, n° 446.

<sup>78</sup> HÄNNI, p. 243; RUCH, art. 27 n° 46; WASER, n° 446.

<sup>79</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2a (JdT 1989 I 441); RUCH, art. 27 n° 25 ss.

<sup>80</sup> VGer, VB.2012.00588 du 24.1.2013 c. 4.2.

<sup>81</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2.a/bb (JdT 1989 I 441); VB.2006.00082 du 22.3.2007 c. 5.2; RUCH, art. 27 n° 25 ss.

<sup>82</sup> VB.2012.00588 du 24.1.2013 c. 4.2; GRIFFEL, p. 118.

<sup>83</sup> VB.2012.00588 du 24.1.2013 c. 4.2; ZBl 84/1983 p. 542 c. II a.

<sup>84</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2.a/cc et 2c (JdT 1989 I 441); VGer, VB.2006.00082 du 22.3.2007 c. 5.2; RUCH, art. 27 n° 30 et 32.

<sup>85</sup> ATF 120 Ia 227 c. 2 (JdT 1996 I 438).

<sup>86</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2a/cc (JdT 1989 I 441).

<sup>87</sup> RUCH, art. 27 n° 36.

<sup>88</sup> TF, 1C\_472/2009 du 21.5.2010 c. 3.6; GRIFFEL, p. 86; HETTICH/MATHIS, n° 1.110; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 16.

- D'un point de vue spatial : le périmètre de la zone réservée ne doit pas aller au-delà du « territoire exactement délimité » pour lequel elle est nécessaire<sup>89</sup>. De plus, les parcelles concernées doivent être exactement circonscrites<sup>90</sup>.
- D'un point de vue matériel : la zone réservée n'entraîne pas une interdiction absolue de construire<sup>91</sup>, il s'agit uniquement d'empêcher la mise en échec de la planification envisagée<sup>92</sup>. Si le projet de construction ne contredit pas le futur plan, le permis de construire peut être accordé<sup>93</sup>.
- D'un point de vue temporel : l'art. 27 al. 2 LAT fixe un horizon temporel de cinq ans (*infra II/F*).

#### c) La proportionnalité au sens étroit

La question de la proportionnalité sous l'angle du rapport raisonnable entre la restriction imposée aux propriétaires et l'objectif visé est difficile à évaluer, la proportionnalité de la mesure est donc principalement examinée sous l'angle de l'aptitude et de la nécessité<sup>94</sup>.

### C. Procédure

La zone réservée déploie ses effets dès sa mise à l'enquête publique<sup>95</sup>. Certains cantons attribuent également à la mise à l'enquête publique des nouveaux plans d'affectation l'effet d'une zone réservée (p.ex. l'art. 49 LATC, *infra III/B/3*).

Il sied de relever quelques particularités applicables lors de l'adoption et la publication de la zone réservée. Puisque celle-ci n'a qu'un caractère temporaire et qu'elle ne peut déployer ses effets que moyennant application immédiate, aucun droit d'être entendu n'est accordé avant sa délimitation<sup>96</sup>. En outre, afin de garantir l'objectif de sécurisation de la zone réservée, les éventuelles voies de recours à son encontre n'ont pas d'effet suspensif<sup>97</sup>.

La détermination de la zone réservée se fait à la parcelle, de manière contraignante et dans le respect de la garantie des voies de droit (art. 33 LAT)<sup>98</sup>. La zone réservée doit être définie de manière concrète et est toujours conçue en fonction du futur plan d'affectation, étant donné qu'elle vise à empêcher que la mise en œuvre de celui-ci ne soit entravée<sup>99</sup>.

---

<sup>89</sup> CDAP, AC.2020.0244 du 30.6.2021 c. 3 a) bb); RUCH, art. 27 LAT n° 47.

<sup>90</sup> ATF 138 I 131 c. 6.2.

<sup>91</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2.a/cc et 2c (JdT 1989 I 441); VGer, VB.2006.00082 du 22.3.2007 c. 5.2; RUCH, art. 27 n° 38.

<sup>92</sup> ATF 113 Ia 362 c.2.a/cc et 2c (JdT 1989 I 441); VGer, VB.2006.00082 du 22.3.2007 c. 5.2; RUCH, art. 27 n° 38.

<sup>93</sup> VGer, VB.2004.00090 du 2.6.2004 (BEZ 2004 n° 45); VGer, VB.2002.00105 du 2.9.2002 (BEZ 2002 n° 61); GRIFFEL, p. 118.

<sup>94</sup> RUCH, art. 27 n° 40.

<sup>95</sup> RUCH, art. 27 n° 48.

<sup>96</sup> RUCH, art. 27 n° 49 et réf. citée.

<sup>97</sup> ATF 120 Ia 209 c.5 (JdT 1996 I 545).

<sup>98</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.112.

<sup>99</sup> JOMINI, p. 909.

L'établissement de la zone réservée n'abroge pas, ne modifie pas ou n'annule pas le règlement d'affectation en vigueur, mais se contente de suspendre ou de restreindre son application dans la mesure et aussi longtemps que cela paraît nécessaire pour protéger la planification future<sup>100</sup>.

#### D. Caractère contraignant de l'art. 27 LAT

L'art. 27 LAT est formulé comme une disposition potestative. Cependant, en vertu de l'art. 2 LAT qui consacre l'obligation d'aménager le territoire, l'autorité est obligée de décréter une zone réservée lorsque les plans d'affectation envisagés sont effectivement menacés<sup>101</sup>. Ainsi, l'instauration d'une zone réservée est en réalité bien plus qu'une simple possibilité pour les cantons de prendre des mesures afin de garantir la mise en œuvre des futurs plans<sup>102</sup>. L'art. 27 LAT est donc une norme de droit fédéral contraignante pour les cantons<sup>103</sup>.

#### E. Effet sur les procédures pendantes

En principe, les effets de la zone réservée ne s'appliquent qu'aux demandes de permis de construire déposées après son adoption<sup>104</sup>. Les cantons disposent toutefois d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les effets de la zone réservée lorsque celle-ci est adoptée après qu'une demande de permis de construire ait été déposée et sur celles non entrées en force<sup>105</sup>.

Les autorités ne peuvent cependant pas procéder de manière schématique<sup>106</sup>. Seule une pesée des intérêts publics et privés concernés permet de déterminer si la zone réservée s'oppose au projet de construction pour lequel une demande de permis de construire a été déposée avant l'adoption de la zone réservée<sup>107</sup>. Dans ces circonstances, il s'agit d'accorder un poids accru au principe de la sécurité du droit<sup>108</sup>.

Si un permis de construire est déjà entré en force, il convient d'examiner, sous l'angle de la sécurité juridique et de la bonne foi, si les conditions strictes d'une révocation sont remplies<sup>109</sup>.

#### F. Limitations temporelles

L'art. 27 al. 2 LAT fixe un horizon temporel de cinq années, au-delà duquel une zone réservée ne peut être maintenue que si le droit cantonal le prévoit<sup>110</sup>. Les cantons sont libres de prévoir une limite temporelle plus courte, tant qu'une prolongation jusqu'à une durée de cinq ans au moins reste envisageable<sup>111</sup>. En revanche, fixer dès le départ une zone réservée pour une durée de plus de cinq ans ou prolonger sa durée « par précaution » contrevient au droit fédéral<sup>112</sup>. La

---

<sup>100</sup> TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.1; 1C\_91/2011 du 26.10.2011 c. 2.2.

<sup>101</sup> TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.2 et réf. citées; JOMINI, p. 909. WASER, n° 448.

<sup>102</sup> WASER, n° 448.

<sup>103</sup> TF 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.2.

<sup>104</sup> RUCH, art. 27 n° 57.

<sup>105</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.111; RUCH, art. 27 n° 57.

<sup>106</sup> SIEVERT, L'effet anticipé, p. 1.

<sup>107</sup> GRIFFEL, p. 118; SIEVERT, L'effet anticipé, p. 1.

<sup>108</sup> TF, 1C\_91/2011 du 26.10.2011 c. 2.4 et 2.7 et réf. citées.

<sup>109</sup> TF, 1C\_91/2011 du 26.10.2011 c. 2.4 et 2.7, 1C\_217/2010 du 3.2.2011 c. 3; GRIFFEL, p. 119; HETTICH/MATHIS, n° 1.111.

<sup>110</sup> WASER, n° 447.

<sup>111</sup> TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.3; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 22; WASER, n° 447.

<sup>112</sup> RUCH, art. 27 n° 71.

prolongation, cas échéant, doit respecter les principes de proportionnalité et d'intérêt public<sup>113</sup> et la procédure de prolongation doit être la même que celle pour l'établissement de la zone réservée<sup>114</sup>. Il va de soi que si la prolongation est contestée, le principe de la zone réservée ne peut plus être remise en question à ce stade<sup>115</sup>.

## G. Synthèse

La zone réservée est un instrument largement utilisé<sup>116</sup> pour garantir le travail de planification des autorités et, cas échéant, réduire les zones à bâtir surdimensionnées<sup>117</sup>. La zone réservée est donc généralement une mesure temporaire justifiée que l'on peut raisonnablement imposer au propriétaire, mais elle ne doit pas servir de subterfuge pour instaurer un moratoire général<sup>118</sup>. Bien que les zones réservées entraînent une restriction du droit de la propriété, celle-ci étant limitée dans le temps, la mesure de l'art. 27 LATC n'entraîne généralement pas d'obligation d'indemnisation<sup>119</sup>.

## III. Les mesures conservatoires du droit vaudois

Les mesures conservatoires du droit vaudois sont consacrées aux art. 46 ss LATC. En plus de la zone réservée (art. 46 LATC), le législateur vaudois a prévu deux autres mesures conservatoires<sup>120</sup>, consacrées aux art. 47 et 49 LATC, soit l'effet anticipé des plans d'affectation avant leur adoption.

La LATC a fait l'objet d'une révision partielle en 2018. Cette révision n'a pas fondamentalement modifié les mesures conservatoires, le système de l'art. 77 aLATC, considéré comme indispensable pour sauvegarder la planification en cours d'élaboration, étant maintenu avec comme seule modification une simplification quant aux délais<sup>121</sup>. La nouvelle teneur de l'art. 46 LATC n'a pas non plus entraîné de modification de fond quant à la zone réservée<sup>122</sup>. Par souci de clarté, ce travail se réfèrera donc aux art. 47 et 49 LATC, même si la jurisprudence et la doctrine qui s'y rapportent ont été édictées pour les art. 77 et 79 aLATC.

Il sera donc question, tout d'abord, d'examiner la zone réservée cantonale (*infra III/A*). Ensuite, nous étudierons l'effet anticipé négatif des art. 47 et 49 LATC (*infra III/B*), la combinaison de ces mesures (*infra III/C*), leur nature impérative ou facultative (*infra III/D*) et les imitations temporelles (*infra III/E*). Pour finir, la question de l'indemnisation sera brièvement évoquée (*infra III/F*), avant de proposer une brève synthèse (*infra III/G*).

### A. La zone réservée du droit vaudois (art. 46 LATC)

La zone réservée ayant été traitée sous ch. 2 (*supra XX*), seules les spécificités vaudoises seront développées ci-dessous.

---

<sup>113</sup> RUCH, art. 27 n° 71.

<sup>114</sup> RUCH, art. 27 n° 72.

<sup>115</sup> TF, 1P.365/2006 et 1P/366/2006 du 5.10.2006 c. 3.2; RUCH, art. 27 n° 72.

<sup>116</sup> Tous les cantons connaissent cet instrument et le consacrent dans leur ordre juridique cantonal.

<sup>117</sup> LARGEY/FANTI, p. 196.

<sup>118</sup> JOMINI, p. 909.

<sup>119</sup> Notamment ATF 109 Ib 20 c. 4a (JdT 1985 I 514); TF, 1C\_317/2007 du 14.3.2008 c. 2.

<sup>120</sup> JOMINI, p. 911.

<sup>121</sup> Exposé des motifs et projets de loi du 7 octobre 2016, p. 24.

<sup>122</sup> CDAP, AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3 a) aa).

## 1. Procédure

D'après l'art. 46 al. 1 LATC, la compétence et l'obligation de créer une zone réservée incombe aux communes et au Département cantonal (ci-après : le Département). Dans le canton de Vaud, la création d'une zone réservée obéit aux mêmes règles que celles régissant l'élaboration ou la modification d'un plan d'affectation (art. 46 al. 2 LATC).

Ainsi, une mise à l'enquête publique du projet doit avoir lieu pour que les administrés aient la possibilité de s'y opposer (art. 13 et 38 LATC). S'il s'agit d'une zone réservée communale, le plan doit, avant l'enquête publique, être présenté au Service du développement territorial (art. 36 et 37 LATC). Ensuite intervient la décision d'adopter le plan, par le conseil communal ou général (art. 42 LATC), ou par le Département chargé de l'aménagement du territoire (art. 15 LATC). De plus, les plans des zones réservées communales doivent encore être approuvés par le Département (art. 26 LAT et 43 LATC).

En principe, ce n'est qu'une fois l'approbation cantonale obtenue que la zone réservée entre en vigueur et que la municipalité peut se fonder sur ladite zone pour refuser une demande d'autorisation de construire<sup>123</sup>. Cela étant dit, en réalité, la zone réservée peut déjà déployer ses effets de manière anticipée, grâce à la possibilité de cumuler cette mesure avec l'effet anticipé négatif des pans en voie d'élaboration (*infra III/C*)<sup>124</sup>.

## 2. Contenu et effets

La zone réservée permet de geler, pour une durée déterminée, toute possibilité de construire sur un territoire délimité, qu'il s'agisse de la totalité du territoire d'une commune ou seulement d'une partie<sup>125</sup>. Dans le canton de Vaud, le périmètre des zones réservées peut inclure l'ensemble des zones du territoire à caractère résidentiel<sup>126</sup>. Néanmoins, la zone réservée n'établit en principe pas de moratoire général pour l'octroi de permis de construire<sup>127</sup>. Il est généralement aussi possible d'agrandir ou de transformer des bâtiments déjà existants<sup>128</sup>.

## 3. Droit d'opposition du Département

Jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018, le Département pouvait opposer un veto à l'octroi d'un permis de construire si celui-ci contrevenait au plan d'affectation cantonal ou à une zone réservée envisagée (art. 77 al. 1 *in fine* LATC). L'art. 46 LATC ne prévoit plus le droit d'opposition du Département, mais ce dernier peut toujours recourir contre la décision d'une municipalité d'accorder un permis de construire (art. 104a LATC) et argumenter que la commune n'aurait, à tort, pas considéré l'effet anticipé d'un projet de zone réservée<sup>129</sup>.

## B. L'effet anticipé négatif des plans (art. 47 et 49 LATC)

La LATC consacre deux autres mesures conservatoires dans la perspective de la révision d'un plan d'affectation<sup>130</sup>. Il s'agit tout d'abord de distinguer deux situations : l'art. 47 LATC traite

---

<sup>123</sup> SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>124</sup> JOMINI, p. 912.

<sup>125</sup> SCHLAEPPI, p. 13.

<sup>126</sup> JOMINI, p. 909.

<sup>127</sup> CDAP, AC.2018.0233 du 21.1.2019; JOMINI, p. 910.

<sup>128</sup> SCHLAEPPI, p. 13.

<sup>129</sup> JOMINI, p. 915.

<sup>130</sup> RDAF 2020 I, p. 90.

des plans « *en voie d'élaboration* » et l'art. 49 LATC se réfère aux plans « *soumis à l'enquête publique* ». La municipalité appliquera l'art. 47 ou 49 LATC, selon l'avancée du projet de plan<sup>131</sup>.

Les art. 47 et 49 LATC diffèrent de la zone réservée en raison de leur caractère ponctuel, lié à un projet de construction particulier<sup>132</sup>. Les communes peuvent faire usage des mesures des art. 47 et 49 LATC lors de la révision d'un plan d'affectation, et également avant qu'une zone réservée ne soit adoptée<sup>133</sup>. Le but de ces mesures est de garantir la liberté de décision des autorités de planification et la mise en œuvre de la future planification<sup>134</sup>.

#### 1. Les plans en voie d'élaboration (art. 47 LATC)

L'art. 47 LATC permet à la municipalité de refuser un permis de construire quand un projet de construction, bien que conforme à la législation et aux plans actuellement en vigueur, compromet le futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan d'affectation envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique<sup>135</sup>. La municipalité peut donc refuser le permis de construire afin d'empêcher la réalisation de constructions conformes au droit en vigueur, étant donné qu'une modification du plan est en cours d'élaboration<sup>136</sup>. Autrement, le nouveau droit ne pourrait déployer ses effets<sup>137</sup>. Par application de l'art. 47 LATC, le plan d'affectation en voie d'élaboration déploie donc un effet anticipé négatif (*supra XX*)<sup>138</sup>.

Selon BESSE, le terme d'effet anticipé négatif n'est pas le plus adéquat pour le cas de figure de l'art. 47 LATC, comme le contenu de la réglementation future est encore inconnu, tout du moins partiellement<sup>139</sup>. Une allusion au futur plan serait prématurée, étant donné que la procédure de planification n'en est qu'à ses débuts. Seules les conditions d'élaboration du futur plan peuvent être sauvegardées, dans le sens de garantie de la liberté d'action des autorités<sup>140</sup>.

L'art. 47 LATC s'applique à deux situations différentes<sup>141</sup>. La première situation est celle où la procédure de planification a déjà débuté, ou est au moins envisagée avec suffisamment de volonté, au moment où la demande de permis de construire est adressée à l'autorité. La seconde situation concerne l'hypothèse où la commune n'a pas encore entrepris de démarches de planification lorsque la demande lui est adressée. Dans ce cas de figure, la commune peut devoir réviser le plan si les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies<sup>142</sup>. Ce grief peut même être soulevé par un voisin qui allèguerait, à l'occasion d'un recours contre le permis de construire, que la commune n'a pas appliqué l'art. 47 LATC alors qu'elle aurait dû<sup>143</sup>.

---

<sup>131</sup> BESSE, p. 249.

<sup>132</sup> CDAP, AC.1995.0202 du 23.2.1996 c. 2a; BESSE, p. 249.

<sup>133</sup> RDAF 2022 I, p. 92; CDAP, AC.2020.0152 du 18.3.2021 c. 2 et réf. citées; SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>134</sup> BESSE, p. 249.

<sup>135</sup> Fiche d'application « Mesures conservatoires art. 47 LATC », DGTL : <https://bit.ly/3GBDN6x>, consulté le 11 avril 2023.

<sup>136</sup> RDAF 2022 I, p. 88.

<sup>137</sup> RDAF 2022 I, p. 88.

<sup>138</sup> RDAF 2022 I p. 88; BESSE, p. 250.

<sup>139</sup> BESSE, p. 250. Néanmoins, la CDAP et la majorité de la doctrine utilisent ce terme tant pour l'art. 47 LATC que pour l'art. 49 LATC.

<sup>140</sup> BESSE, p. 250 et réf. citées.

<sup>141</sup> RDAF 2010, p. 9; BESSE, p. 251; DIDISHEIM, RDAF 2010, p. 9 s. Ces deux auteurs estiment d'ailleurs que ces hypothèses devraient être mieux différenciées dans la loi.

<sup>142</sup> RDAF 2010, p. 9 s; BESSE, p. 251; DIDISHEIM RDAF 2010, p. 9 s.

<sup>143</sup> CDAP, AC.2004.0109 du 16.3.2005 c. 8c; BESSE p. 251.

a) Procédure

Si un projet de construction compromet une planification future et que la municipalité refuse de délivrer l'autorisation de construire, elle notifiera une décision au requérant. Elle doit ensuite rapidement mettre le projet de révision de la planification à l'enquête publique, avant que ce plan ne soit adopté par le législatif communal (art. 47 al. 2 LATC, *infra III/E*).

La municipalité peut également soumettre la demande d'autorisation de construire à l'enquête publique, si celle-ci pourrait renforcer les arguments au profit de la nécessité de réviser le plan, avant de refuser le permis en invoquant l'art. 47 LATC. S'il paraît évident que le plan doit être révisé, cette étape peut être ignorée<sup>144</sup>.

b) Conditions d'application

Bien que les concepts juridiques indéterminés de l'art. 47 LATC donnent à l'autorité communale un large pouvoir d'appréciation et une latitude de jugement importante<sup>145</sup>, celle-ci doit avoir des raisons objectives de refuser un permis de construire en se fondant sur cette disposition<sup>146</sup>. L'art. 47 LATC entraînant une restriction de la propriété privée (art. 26 et 36 Cst.), tout refus de permis fondé sur cette disposition doit obéir aux principes qui régissent la restriction d'un droit fondamental, à savoir les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité<sup>147</sup>.

- La première condition de la base légale ne pose pas de difficulté particulière, la mesure étant prévue par une loi cantonale<sup>148</sup>.
- La deuxième condition est l'existence d'un intérêt public, qui se matérialise dans l'intention de la commune de réviser la planification en vigueur. Cette intention doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et reposer sur des motifs objectifs<sup>149</sup>:

De jurisprudence constante, l'application de l'art. 47 LATC suppose que la commune ait concrètement l'intention de réviser la réglementation actuellement en vigueur<sup>150</sup>. L'autorité doit démontrer qu'elle a commencé la nouvelle planification<sup>151</sup>, son intention de modifier le plan doit être claire et avoir été concrétisée à tout le moins sous la forme d'une étude préliminaire<sup>152</sup>. L'autorité doit indiquer, dans les grandes lignes, quels sont les problèmes d'affectation qui se posent et comment les résoudre<sup>153</sup>.

L'intention de réviser le plan doit encore être objectivement fondée, un refus de permis de construire fondé sur l'art. 47 LATC doit donc être justifié par un réel besoin de

---

<sup>144</sup> Fiche d'application « Mesures conservatoires art. 47 LATC », DGTL : <https://bit.ly/3GBDN6x> consulté le 11 avril 2023.

<sup>145</sup> RDAF 2020 I, p. 90; BESSE, p. 257; JOMINI, p. 914.

<sup>146</sup> JOMINI, p. 913.

<sup>147</sup> TF, 1C\_528/2011 du 27.4.2012 c. 2.2; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 345; BOVAY, RJJ, p. 18.

<sup>148</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 346 et réf. citée.

<sup>149</sup> TF, 1C\_197/2009 du 28.8.2009 c. 5.1.

<sup>150</sup> TF, 1C\_156/2019 du 26.11.2019 c. 2.1.3.

<sup>151</sup> SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>152</sup> TF, 1C\_156/2019 du 26.11.2019 c. 2.1.3.

<sup>153</sup> CDAP, AC.1995.0202 du 23.2.1996 c. 2; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 348.

planification<sup>154</sup>. L'art. 47 LATC se heurte au principe de la stabilité des plans, qui permet aux propriétaires ainsi qu'aux autorités de pouvoir compter sur une certaine pérennité des plans d'affectation<sup>155</sup>. Pour répondre à l'intérêt public, l'application de l'art. 47 LATC suppose donc que les circonstances de fait ou de droit aient sensiblement changé depuis l'adoption de la réglementation actuelle, afin qu'une révision de la planification apparaisse comme nécessaire (art. 21 al. 2 LAT)<sup>156</sup>.

- La troisième condition est le respect du principe de proportionnalité. Les mesures conservatoires doivent être limitées seulement à ce qui est nécessaire, dans le temps et dans l'espace<sup>157</sup>. S'agissant de l'espace, il faut examiner l'impact négatif que pourraient avoir les constructions sur l'aménagement envisagé (si le permis était accordé)<sup>158</sup>. Un projet qui ne compromet pas la planification envisagée, ou qui ne lui nuit que dans une mesure très limitée, ne devrait pas être paralysé par la mesure<sup>159</sup>.

La question se pose également de savoir s'il faut systématiquement appliquer l'effet anticipé négatif à toutes les parcelles de la commune, lorsqu'une modification du plan d'affectation est envisagée. Cela serait sans doute disproportionné, sauf si le plan sera entièrement révisé. Il incombe à la commune d'apprécier sur quelles parcelles un changement d'affectation se justifie, et de limiter les mesures conservatoires aux parcelles concernées<sup>160</sup>.

C'est également sous l'angle de la proportionnalité qu'il faut faire la balance entre l'intérêt public à l'établissement du nouveau plan et les intérêts des particuliers à la sécurité du droit, soit au maintien de la planification existante<sup>161</sup>. Il n'est en revanche pas possible de s'opposer à la mesure provisionnelle en argumentant que la planification envisagée constitue une restriction disproportionnée à la propriété<sup>162</sup>.

De manière générale, lorsqu'elle applique l'art. 47 LATC<sup>163</sup>, la municipalité doit également considérer le sens et le but de la loi et faire usage de son pouvoir d'appréciation à la lumière des principes constitutionnels tels que la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire<sup>164</sup>.

### c) Rôle et cognition de l'autorité de recours

Si la municipalité renonce à faire usage de l'art. 47 LATC et décide d'octroyer le permis de construire, cette décision est sujette à recours. Cas échéant, et si le projet de plan envisagé est

---

<sup>154</sup> TF, 1C\_380/2018 du 8.4.2019 c. 2.2; 1C\_696/2013 du 31.1.2014; 1C\_22/2012 du 30.8.2012; RDAF 2022 I, p. 88; CDAP, AC.2015.0326 du 7.6.2016; JOMINI, p. 913; SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>155</sup> CDAP, AC.2005.0166 du 26.6.2006 c. 4a.

<sup>156</sup> TF, 1C\_197/2009 du 28.8.2009 c. 5.1.

<sup>157</sup> BESSE, p. 253.

<sup>158</sup> BESSE, p. 253.

<sup>159</sup> CDAP, AC.2002.0152 du 02.4.2003 c. 3b/cc/bbb et réf. citées; BESSE, p. 254; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 346.

<sup>160</sup> BESSE, p. 254.

<sup>161</sup> CDAP, AC.2005.0166 du 26.6.2006 c. 4a; AC.2002.0152 du 02.4.2003 c. 3b/cc/bbb; BESSE, p. 254; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 346.

<sup>162</sup> BESSE, p. 254.

<sup>163</sup> CDAP, AC.2017.0223 du 27.6.2018 c. 2b et AC.2016.0305 du 3.8.2017 c. 2c/aa.

<sup>164</sup> RDAF 2020 I, p. 90.

mis à l'enquête publique après le dépôt du recours contre l'octroi du permis de construire, cela n'entraîne pas l'application de l'art. 49 LATC<sup>165</sup>.

En effet, le contrôle judiciaire de l'autorité de recours se limite en principe à la mesure conservatoire considérée au jour où la municipalité a statué<sup>166</sup>. L'autorité de recours vérifie que la municipalité a correctement fait usage de son pouvoir d'appréciation en appliquant ou non la mesure de l'art. 47 LATC<sup>167</sup>. Le sort du permis de construire contesté reste donc régi par l'art. 47 LATC<sup>168</sup>.

d) Invocation de l'art. 47 LATC par un propriétaire voisin

Dès lors que l'art. 47 LATC confère à la municipalité la faculté de refuser un permis de construire pour un projet réglementaire, il est certain que le constructeur a un intérêt digne de protection à s'opposer à ce refus<sup>169</sup>. La question se pose de savoir si, dans ces circonstances, un tiers opposant peut se prévaloir d'un tel intérêt. A cet égard, la jurisprudence admet qu'un propriétaire voisin peut invoquer, dans le cadre du contrôle incident du plan, l'argument selon lequel le plan ne répond plus à un intérêt public en raison de ses effets sur son bien-fonds<sup>170</sup>.

Lorsqu'un propriétaire voisin invoque que l'art. 47 LATC aurait dû s'appliquer pour faire échec à un projet de construction, il faut examiner si les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT pour la révision des plans sont réunies<sup>171</sup>. La municipalité vérifie si l'affectation et la réglementation en vigueur présentent de sérieux inconvénients au point de faire apparaître un besoin de modification<sup>172</sup>. Elle dispose à cet égard d'une grande latitude de jugement<sup>173</sup>. Ce type de démarche équivaut à une demande de contrôle préjudiciel de la conformité d'un plan d'affectation lors d'une procédure relative à un acte d'application<sup>174</sup>, cette question ne sera dès lors pas approfondie plus en détails dans ce travail.

2. Les plans soumis à l'enquête publique (art. 49 LATC)

L'art. 49 LATC permet lui aussi de ne pas délivrer d'autorisation de construire pendant l'élaboration d'une nouvelle planification. Selon BESSE, il s'agit ici de l'effet anticipé négatif « proprement dit »<sup>175</sup>.

---

<sup>165</sup> CDAP, AC.2016.0423 du 22.8.2017; JOMINI, p. 914.

<sup>166</sup> JOMINI, p. 914. Cela ressort également de la jurisprudence du TF, dont il ressort que la légalité d'une autorisation de construire est en principe examinée par l'autorité de recours en fonction du droit en vigueur au jour où l'autorité administrative a statué, sous réserve de dispositions transitoires (ATF 144 II 326 c. 2.1 et réf. citées). Il existe néanmoins des situations où la jurisprudence considère que l'autorité de recours doit au contraire appliquer le droit en vigueur au moment où celle-ci statue, soit lorsque l'application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant (ATF 141 II 393 c. 2.4 et réf. citées).

<sup>167</sup> ATF 118 Ia 510 (JdT 1994 I 428); CDAP, AC.2016.0165 du 29.6.2017 c. 12.

<sup>168</sup> CDAP, AC.2016.0423 du 22.8.2017.

<sup>169</sup> CDAP, AC.2011.0111 du 27.2.2012 c. 3b) aa).

<sup>170</sup> ATF 120 Ia 227 c.2c (JdT 1996 I 438); CDAP, AC.2003.0256; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 346.

<sup>171</sup> CDAP, AC.2011.0111 du 27.2.2012 c. 3b) aa); BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 346; BOVAY, RJJ, p. 18.

<sup>172</sup> CDAP, AC.1996.0128 du 9.10.1996.

<sup>173</sup> CDAP, AC.2011.0111 du 27.2.2012 c. 3b) aa); BOVAY, RJJ, p. 18.

<sup>174</sup> BOVAY, RJJ, p. 18.

<sup>175</sup> BESSE, p. 261.

a) Rapport avec l'art. 47 LATC

La différence principale entre les art. 47 et 49 LATC est le moment de leur application. L'art. 47 LATC permet d'ordonner des mesures provisionnelles à un stade très en amont de la procédure de planification<sup>176</sup>, tandis que l'art. 49 LATC ne peut être appliqué qu'une fois la nouvelle planification soumise à enquête publique.

b) L'effet anticipé et le double examen des projets

Aussitôt qu'une enquête publique pour le plan est ouverte, l'art. 49 LATC confère à ce futur plan un effet anticipé, qui peut être « positif » ou négatif<sup>177</sup>. Dans l'hypothèse de l'art. 49 LATC, la municipalité a l'obligation de refuser tout permis de construire pour un projet qui va à l'encontre du futur plan<sup>178</sup>. Elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation.

L'effet anticipé positif au sens propre, soit l'application d'une règle avant son entrée en vigueur est en principe exclu (*supra I/C/I*)<sup>179</sup>. Cependant, la municipalité peut délivrer une autorisation de construire lorsque le projet respecte tant le plan en vigueur que celui soumis à l'enquête publique<sup>180</sup>, variante à laquelle on se réfère parfois en parlant d'effet anticipé « positif partiel » ou d'effet anticipé « négatif assoupli »<sup>181</sup>.

D'après la jurisprudence, lorsqu'une municipalité adopte une nouvelle réglementation, celle-ci s'applique conjointement à la réglementation antérieure toujours en vigueur, jusqu'à l'approbation de la nouvelle réglementation<sup>182</sup>. Cette dernière ne s'applique seule que lorsqu'elle a été approuvée<sup>183</sup>, en attendant seules les constructions qui sont conformes tant à la future réglementation qu'à la réglementation actuelle peuvent être autorisées<sup>184</sup>. Dès lors, l'art. 49 LATC impose un double examen des projets : au regard du droit actuel et du droit futur<sup>185</sup>.

Il se n'agit donc pas d'un vrai effet anticipé positif<sup>186</sup>. Ce mécanisme permet aux autorités de refuser uniquement les projets susceptibles de compromettre la mise en œuvre du futur plan<sup>187</sup>. C'est donc une solution plutôt favorable aux propriétaires.

Toutefois, l'examen de la conformité à la future planification intervient à un moment où celle-ci est encore passible de modifications. Or, un permis de construire est un acte définitif. Accorder une telle autorisation pourrait compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan mis à l'enquête. En effet, l'autorité hésitera à réviser un plan qui a déjà été partiellement exécuté. Cette possibilité de préjuger d'une partie du sort du plan risque également d'obérer les compétences de l'organe législatif communal, seul compétent pour adopter le plan (art. 42 LATC)<sup>188</sup>, ainsi que de l'autorité d'approbation cantonale (art. 43 LATC). La commune doit

---

<sup>176</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 350 et réf. citée.

<sup>177</sup> BESSE, p. 262.

<sup>178</sup> RDAF 2022 I, p. 90; BOVAY, RJJ, p. 19; SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>179</sup> BESSE, p. 262 et réf. citées.

<sup>180</sup> CDAP, AC.2006.0251 du 27.6.2007 c. 3.

<sup>181</sup> TANQUEREL, art. 21 LAT n° 27.

<sup>182</sup> CDAP, AC.2010.0032 du 22.3.2011 c. 2a et AC.2006.0251 du 27.6.2007 c. 3.

<sup>183</sup> CDAP, AC.2017.0166 du 24.7.2018 c. 4b.

<sup>184</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 354 et réf. citées.

<sup>185</sup> CDAP, AC.2010.0032 du 22.3.2011 et AC.2006.0251 du 21.6.2007; BESSE, p. 262 ; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 354 et réf. citées.

<sup>186</sup> BESSE, p. 262 et réf. citées.

<sup>187</sup> BESSE, p. 262.

<sup>188</sup> Ou du peuple en cas de référendum.

donc faire preuve de retenue lorsqu'elle songe à délivrer une autorisation de construire dans de telles circonstances<sup>189</sup>.

### C. La combinaison des mesures conservatoires

L'adoption d'une zone réservée étant soumise à la même procédure que l'adoption ou la modification d'une zone ordinaire d'un plan d'affectation (art. 46 al. 2 LATC), l'effet anticipé des art. 47 et 49 LATC s'applique également lors de l'élaboration d'une zone réservée<sup>190</sup>. La mesure conservatoire générale que constitue la zone réservée peut donc être combinée avec la mesure conservatoire spécifique qu'est le refus de l'autorisation de construire<sup>191</sup>, afin de garantir que la future planification ne soit pas compromise<sup>192</sup>. Ainsi, dès qu'il est question de créer une zone réservée, celle-ci peut déployer ses effets de manière anticipée<sup>193</sup>.

Les mesures conservatoires consacrées dans la LATC sont donc complémentaires et ont les mêmes effets, et la commune peut les utiliser ensemble<sup>194</sup>. Cela signifie également que la conformité d'un projet à la zone réservée n'exclut pas forcément l'application de l'art. 47 LATC<sup>195</sup>.

### D. L'effet anticipé facultatif ou obligatoire

L'application des art. 47 et 49 LATC diffère selon le moment où la demande de permis de construire est émise<sup>196</sup>.

#### 1. Les plans en voie d'élaboration (art. 47 LATC)

Si le plan d'affectation envisagé n'a pas encore été mis à l'enquête publique, la mesure conservatoire est facultative et la municipalité peut donner ou refuser le permis de construire. La municipalité pourrait donc octroyer une autorisation de construire pour un projet qui, d'après elle, respecte la révision envisagée du plan d'affectation<sup>197</sup>. Le texte de la disposition semble clair (« *la municipalité peut refuser* »), et le Tribunal fédéral a d'ailleurs qualifié l'art. 47 LATC de disposition purement potestative<sup>198</sup>. Il peut toutefois s'avérer difficile d'apprécier le caractère facultatif de l'art. 47 al. 1 LATC<sup>199</sup>.

Cette disposition sous-entend certes que la commune dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour examiner si les conditions d'application de la disposition sont réunies et pour décider si elle refuse ou non le permis de construire<sup>200</sup>. Cependant, divers arrêts de la CDAP et du TF suggèrent que l'application de l'art. 47 LATC est en fait impérative lorsque ses conditions d'application sont réunies<sup>201</sup>. Le fait qu'un administré puisse recourir contre un permis de

---

<sup>189</sup> BESSE, p. 263 et réf. citée.

<sup>190</sup> CDAP, AC.2020.0152 du 18.3.2021 c. 2; JOMINI, p. 915.

<sup>191</sup> CDAP, AC.2015.0326 du 7.6.2016; AC.2017.0294 du 15.3.2018.

<sup>192</sup> CDAP, AC.2016.0284 du 28.2.2017; BOVAY, RJJ, p. 19.

<sup>193</sup> JOMINI, p. 912.

<sup>194</sup> RDAF 2021 I, p. 370.

<sup>195</sup> RDAF 2021 I, p. 370.

<sup>196</sup> JOMINI, p. 913.

<sup>197</sup> JOMINI, p. 914.

<sup>198</sup> TF, 1C\_24/2009 du 29.4.2009 c. 4.2.

<sup>199</sup> BESSE, p. 255.

<sup>200</sup> BESSE, p. 255 et réf citées.

<sup>201</sup> TF, 1C\_90/2007 du 9.1.2008 c. 3; CDAP, AC.2008.0074 du 27.3.2009 c. 5a et AC.2006.0279 du 16.7.2008 c. 2.

construire, en arguant que l'art. 47 LATC aurait dû être appliqué, va également dans ce sens. Si l'application de l'art. 47 LATC était réellement purement facultative et laissée à l'appréciation de la municipalité, un tel grief ne ferait que peu de sens<sup>202</sup>.

La municipalité est dans tous les cas libre de ne pas appliquer l'art. 47 LATC quand ses conditions d'application font défaut, p.ex. quand le futur plan n'est pas suffisamment concrétisé ou quand les conditions de révision au sens de l'art. 21 al. 2 LAT ne sont pas réunies<sup>203</sup>.

Néanmoins, elle est tenue d'appliquer l'art. 47 LATC et de refuser l'autorisation de construire en tout cas quand le plan d'affectation en vigueur ne respecte plus les principes consacrés par le plan directeur cantonal, par la LAT ou par d'autres dispositions, et qu'une révision du plan en vertu de l'art. 21 al. 2 LAT s'impose<sup>204</sup>. L'effet anticipé négatif s'applique également lorsque la municipalité a refusé d'entrer en matière sur une demande d'établissement d'un plan d'affectation et que l'autorité de recours a par la suite estimé qu'elle aurait dû et l'exhorte à le faire<sup>205</sup>. Il en va de même quand la commune est sommée d'octroyer le permis de construire par un arrêt de l'instance de recours<sup>206</sup>.

Il ressort de ce qui précède qu'en réalité, dès lors que le besoin de révision du plan d'affectation est établi et que des démarches de planification ont effectivement été entreprises, la commune n'est plus entièrement libre dans l'application ou non de l'art. 47 LATC<sup>207</sup>. Cela ne permet cependant pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de la municipalité, d'autant plus qu'il s'agit d'examiner des circonstances locales (art. 139 let. d Cst./VD et art. 2 al. 3 LAT)<sup>208</sup>.

## 2. Les plans soumis à l'enquête publique (art. 49 LATC)

L'art. 49 al. 1 LATC contient une *Muss-Vorschrift* et la nature impérative de cette disposition ne laisse aucun choix en opportunité à l'autorité qui l'applique<sup>209</sup>. Dès le moment où l'enquête publique pour la future planification a commencé, la municipalité refuse toute autorisation pour un projet de construction qui y contrevient.

Cette différence, clairement ancrée dans le texte de la loi, s'explique de la manière suivante : avant la mise à l'enquête publique, le projet de plan n'est ni achevé ni définitif, il peut encore être modifié et les administrés n'ont pas encore pu en prendre connaissance<sup>210</sup>. Avec le début de l'enquête publique, la procédure est à un stade plus avancé lorsque la mesure est appliquée, le projet de plan est en tout cas suffisamment abouti pour lui concéder une existence propre<sup>211</sup>.

---

<sup>202</sup> BESSE, p. 256. Également dans ce sens: DIDISHEIM (RDAF 2010, p. 6).

<sup>203</sup> CDAP, AC.2007.0041 du 5.7.2007 c. 2b-c, AC.2002.0251 du 3.11.2004 c. 3b; BESSE, p. 255.

<sup>204</sup> BESSE, p. 256 et réf. citées.

<sup>205</sup> CDAP, AC.2006.0162 du 31.1.2008, confirmé par l'arrêt du TF 1C\_101/2008 du 3.12.2008; BESSE, p. 257.

<sup>206</sup> BESSE, p. 257. Voir à ce sujet DIDISHEIM, RDAF 2010, p. 7 et CDAP AC.2008.0137 du 9.3.2009 c. 3 confirmé par l'arrêt du TF 1C\_177/2009 du 18.6.2009.

<sup>207</sup> JOMINI, p. 914.

<sup>208</sup> ATF 117 Ia 430 c. 4a (JdT 1993 I 430); TF, 1C\_380/2018 du 8.4.2019, 1C\_499/2017 du 19.4.2018 c. 3.1.

<sup>209</sup> BESSE, p. 263 et réf. citée.

<sup>210</sup> JOMINI, p. 913 et réf. citée.

<sup>211</sup> BESSE, p. 263.

## E. La limitation temporelle des mesures conservatoires

Les mesures conservatoires sont par nature temporaires<sup>212</sup>, vu le caractère exceptionnel de l'effet anticipé négatif<sup>213</sup>. Les délais des art. 47 et 49 LATC sont impératifs et destinés à strictement encadrer l'effet paralysant des mesures conservatoires<sup>214</sup>, les demandes de permis de construire ne pouvant être gelées indéfiniment<sup>215</sup>.

Il faut distinguer le délai de cinq ans de la zone réservée des délais des art. 47 et 49 LATC, comme ceux-ci peuvent intervenir lorsqu'une telle zone réservée est en cours d'élaboration<sup>216</sup>.

### 1. Pour la zone réservée cantonale (art. 46 LATC)

D'après l'art. 46 al. 1 LATC, une zone réservée peut être établie pour une durée de cinq ans, prolongeable de trois ans au plus. Le *dies a quo* du délai de cinq ans débute dès l'approbation préalable de la zone réservée par l'autorité cantonale, nonobstant un éventuel recours à son encontre<sup>217</sup>.

Dans un arrêt récent, la CDAP a précisé qu'un recours ne prolonge pas *de facto* la durée de la zone réservée<sup>218</sup>. Que la durée maximale prévue par la LAT soit dépassée par un tel mécanisme serait contraire au droit fédéral et cumuler la durée de la procédure de recours à la durée de la zone réservée pénaliserait les propriétaires qui font usage de leur droit de recours<sup>219</sup>.

### 2. Pour les plans en voie d'élaboration (art. 47 LATC)

Dans l'hypothèse de l'art. 47 LATC, le plan d'affectation est seulement en cours d'élaboration. Ce plan doit être mis à l'enquête publique au plus tard 14 mois après la décision de refus du permis, puis il doit être adopté dans les 12 mois qui suivent la fin de l'enquête publique, dès le dernier jour de cette enquête (art. 47 al. 2 LATC).

Si ces délais ne sont pas respectés, le requérant peut réitérer sa demande de permis de construire<sup>220</sup>. Cas échéant, la municipalité dispose d'un délai de trente jours pour statuer (art. 47 al. 3 LATC). Celui qui renouvelle sa demande de permis de construire a le droit d'obtenir une décision sans que lui soit à nouveau opposé l'effet anticipé négatif d'une future réglementation<sup>221</sup>. Si la demande de permis n'est pas renouvelée, la procédure administrative prend fin<sup>222</sup>.

---

<sup>212</sup> CDAP, AC.2021.0083 du 12.11.2021 c. 3a ; JOMINI, p. 913.

<sup>213</sup> CDAP, AC.2007.0204 du 31.1.2008 c. 2b/bb.

<sup>214</sup> BESSE, p. 261.

<sup>215</sup> JOMINI, p. 912.

<sup>216</sup> CDAP, AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3b) aa).

<sup>217</sup> CDAP, AC.2020.0295 du 14.12.2021 c. 5b confirmé dans AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3b) dd) (recours au TF pendant).

<sup>218</sup> CDAP, AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3b) dd) (recours au TF pendant).

<sup>219</sup> CDAP, AC.2021.0172 du 28.1.2022 c.3b) dd) (recours au TF pendant).

<sup>220</sup> SCHLAEPPI, p. 14.

<sup>221</sup> CDAP, AC.2013.0421 du 26.4.2016.

<sup>222</sup> JOMINI, p. 912.

### 3. Pour les plans soumis à l'enquête publique (art. 49 LATC)

L'art. 49 LATC est de nature impérative et s'applique d'office<sup>223</sup>. Dès que l'autorité refuse un permis de construire en appliquant cette disposition, elle doit adopter le plan dans les 12 mois qui suivent la décision de refus (art. 49 al. 2 LATC).

### 4. Pas d'application successive des art. 47 et 49 LATC

La municipalité ne peut invoquer l'art. 47 LATC que lorsqu'elle peut démontrer qu'elle a sérieusement l'intention (*supra III/B/1/b*) d'élaborer un nouveau plan<sup>224</sup>. Admettre qu'il est possible d'appliquer l'art. 47 LATC successivement à l'art. 49 LATC prolongerait *de facto* le délai de l'art. 49 LATC, ce qui serait contraire à la volonté du législateur, qui a fixé des délais impératifs précisément pour limiter la durée de l'effet anticipé négatif des plans non encore en vigueur<sup>225</sup>.

## F. L'indemnisation

L'art. 48 LATC traite de la responsabilité pour actes licites de la corporation publique, soit de la situation où l'autorité refuse un permis de construire en application de l'art. 47 LATC. Elle répond dès lors du dommage causé au requérant ayant engagé des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante (pour autant que le propriétaire soit de bonne foi et que le projet soit parfaitement réglementaire). L'action est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle et relève de la compétence du juge civil. Ce sujet ne sera pas analysé plus en détail dans ce travail.

## G. Synthèse

La LATC met trois instruments à disposition des autorités chargées de l'aménagement du territoire. Il s'agit dans les trois cas de mesures provisionnelles prises dans le cadre d'une procédure de planification et elles ont les mêmes effets<sup>226</sup>. Le refus d'un permis de construire fondé sur les art. 47 et 49 LATC se distingue cependant de la décision de créer une zone réservée au sens de l'art. 46 LATC<sup>227</sup> (*infra IV/B*).

La mise en place d'une zone réservée permet de restreindre le contentieux administratif à la seule décision d'instaurer cette zone<sup>228</sup>. L'art. 47 LATC, qui peut être d'application délicate<sup>229</sup>, suppose le refus de nombreux permis de construire, et implique dès lors une charge de travail plus importante pour l'autorité communale<sup>230</sup>. Celle-ci dispose d'une grande liberté d'appréciation, mais son choix doit dans tous les cas respecter les principes de proportionnalité et d'interdiction d'arbitraire<sup>231</sup>. L'art. 49 LATC ne présente quant à lui aucune difficulté d'interprétation<sup>232</sup>.

---

<sup>223</sup> RDAF 2022 I, p. 90.

<sup>224</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 351 et réf. citées.

<sup>225</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 351 et réf. citées.

<sup>226</sup> CDAP, AC.2015.0326 du 7.6.2016; BOVAY, RJJ, p. 19.

<sup>227</sup> CDAP, AC.2016.0456 du 24.7.2018, AC.2016.0165 du 31.8.2017, AC.2016.0181 du 29.6.2017 c. 9, AC.2015.0326 du 7.6.2016 c. 3, AC.1995.0202 du 23.2.1996; BOVAY, RJJ, p. 19.

<sup>228</sup> RDAF 2022 I, p. 91.

<sup>229</sup> DIDISHEIM, p. 40.

<sup>230</sup> RDAF 2022 I, p. 91.

<sup>231</sup> RDAF 2022 I, p. 91.

<sup>232</sup> DIDISHEIM, p. 40.

La zone réservée est une mesure conservatoire efficace pour garantir le travail de planification, mais elle n'entre pas en force immédiatement après avoir été décidée. De par sa procédure d'adoption, de nombreux mois peuvent s'écouler entre le moment où la décision de créer une zone réservée est prise et son entrée en vigueur. Grâce à l'effet anticipé négatif des art. 47 et 49 LATC, la zone réservée fait échec à des projets de construction déjà avant son entrée en vigueur et peut mener à un moratoire qui devrait, de par sa durée, suffire pour garantir le bon déroulement et l'efficacité du processus long et complexe de révision de la planification, notamment à des fins de redimensionnement de zones à bâtir surdimensionnées<sup>233</sup>.

La combinaison des mesures conservatoires des art. 46, 47 et 49 LATC se révèle être une méthode efficace pour éviter qu'un projet de construction ne se réalise sur une parcelle susceptible d'être déclassée, et plus généralement pour garantir l'application et le respect du futur plan d'affectation<sup>234</sup>.

#### IV. Les mesures conservatoires du droit zurichois

Le droit cantonal zurichois connaît essentiellement trois instruments de garantie des plans<sup>235</sup>, soit la zone réservée (§ 346 PBG), l'instrument principal de la « *planungsrechtliche Baureife* » (§ 234 PBG) et l'interdiction du plan de quartier (§ 150 PBG).

Le droit zurichois prévoit également des prescriptions quant aux alignements par rapport aux installations de transport (§§ 264 ss PBG) ainsi que diverses mesures de sécurisation des terrains « *Landsicherungsmaßnahmen* », qui comprennent les prescriptions relatives à l'alignement et aux niveaux (§§ 96-113 et 264 PBG), le plan d'ouvrage (« *Werkplan* », qui sert à garantir un terrain pour des constructions et installations publiques ne pouvant être garanties par des alignements §§ 114 à 119 PBG) et l'interdiction préventive de construire (qui sert à sécuriser les futurs ouvrages et installations publics qui ne font pas l'objet d'un plan §§ 120 à 122 PBG)<sup>236</sup>, dont les effets correspondent largement à ceux des mesures de garantie des plans. Par souci de concision, ces mesures ne seront pas traitées dans ce travail.

Il sera donc question, dans un premier temps, d'examiner la zone réservée cantonale (*infra IV/A*). Dans un deuxième temps, nous examinerons l'instrument du § 234 PBG (*infra IV/B*). Dans un troisième temps, le ban du plan de quartier au sens du § 150 PBG (*infra IV/C*), avant de terminer ce chapitre par une brève synthèse (*infra IV/D*).

##### A. La zone réservée du droit zurichois (§ 346 PBG)

Le canton de Zurich connaît également l'instrument de la zone réservée. Selon le § 346 PBG, jusqu'à l'adoption ou la révision de plans directeurs ou de plans d'affectation, des zones réservées peuvent être établies pour des territoires bien délimités, à l'intérieur desquels rien ne peut être entrepris qui pourrait compromettre la future planification, et ce pendant toute la durée de validité de la zone réservée (§ 346 al. 1 PBG). Dans ses effets juridiques, son but et les exigences constitutionnelles (art. 26 et 36 Cst.), la zone réservée de droit cantonal correspond à celle de droit fédéral<sup>237</sup>, il sera donc pour l'essentiel renvoyé au chapitre II de ce travail.

---

<sup>233</sup> JOMINI, p. 916.

<sup>234</sup> JOMINI, p. 912.

<sup>235</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 125.

<sup>236</sup> Il s'agit là plus d'une mesure de garantie foncière que de planification (VGer, VB.2007.00066 du 12.9.2007).

<sup>237</sup> VGer, VB.2012.00588 du 24.1.2013 c. 3.1 (BEZ 2013 n° 1), VB.2006.00082 du 22.03.2007 c. 5.1, VB.2004.00090 du 02.06.2004 c. 2.1 (BEZ 2004 n° 45); FREY, p. 208; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 711.

Il convient de souligner les particularités du droit cantonal. Le législateur zurichois a notamment élargi le champ d'application matériel de la zone réservée par rapport à l'art. 27 LAT. La zone réservée cantonale sert ainsi à garantir non seulement la révision ou l'adoption de plans d'affectation, mais aussi celles des futurs plans directeurs (§ 346 al. 1 PBG)

### 1. Compétence et effets

Dans le canton de Zurich, ce n'est pas la commune, mais l'État qui est compétent pour établir une zone réservée (§§ 346 al. 2 et 2 let. b PBG). C'est plus précisément la Direction des travaux publics (ci-après : la Direction) (« *Baudirektion* ») qui est compétente pour fixer les zones réservées (Titre G ch. 11 Annexe 1 VOG RR). La Direction doit donner suite aux demandes motivées de création ou de prolongation de zones réservées des organes de planification qui lui sont subordonnés (§ 346 al. 2 PBG), soit les communes<sup>238</sup>. Le cas le plus fréquent de création d'une zone réservée est d'ailleurs celui où une commune identifie un besoin de modification du plan et par conséquent adresse à la Direction une demande pour créer une zone réservée<sup>239</sup>. Un particulier n'a cependant aucun droit à ce que sa commune fasse une telle demande auprès de la Direction<sup>240</sup>.

La procédure d'établissement d'une zone réservée est semblable à celle des plans d'affectation<sup>241</sup>. En vertu de l'art. 27 LAT et du § 346 al. 1 PBG, les permis de construire ne peuvent être délivrés dans un secteur situé dans une zone réservée que s'ils ne contredisent pas la planification future<sup>242</sup>.

### 2. Délais

Les zones réservées peuvent être établies pour une durée maximale de trois ans, ce délai pouvant être prolongé de deux ans si nécessaire (§ 346 al. 3 PBG). A titre d'exemple, une prolongation peut s'imposer lors de tâches de planification complexes ou lorsque plusieurs autorités sont impliquées<sup>243</sup>. Tant que la future planification n'est pas entrée en vigueur, il est souhaitable que la zone réservée continue à bénéficier d'un effet anticipé négatif<sup>244</sup>. Le § 346 al. 4 PBG prévoit donc que la zone réservée continue de déployer ses effets si le plan a été adopté dans les délais, mais qu'il n'est pas entré en vigueur en raison de voies de recours. Cette possibilité permet à la zone réservée de remplir sa fonction pendant toute la durée de la planification<sup>245</sup>.

### 3. Délimitation avec la mesure de la « *planungsrechtliche Baureife* »

Les instruments de garantie des plans des §§ 346 PBG (la zone réservée) et 234 PBG (la « *planungsrechtliche Baureife* ») se recoupent à bien des égards : ils poursuivent le même but<sup>246</sup> et englobent les mêmes objets de protection, à savoir l'établissement ou la révision des plans<sup>247</sup>. Le législateur prévoit également avec une formulation quasi identique pour les deux instruments que l'effet anticipé négatif est maintenu pendant la procédure de recours si le futur

---

<sup>238</sup> FREY, p. 209; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 125.

<sup>239</sup> BRGE II n° 0203/2020 du 1.12.2020 c. 3.1.

<sup>240</sup> FREY, p. 199 et 209; BEZ 2012 n° 30.

<sup>241</sup> FREY, p. 212.

<sup>242</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 126.

<sup>243</sup> FREY, p. 208; BEZ 1983 n° 7.

<sup>244</sup> FREY, p. 209.

<sup>245</sup> TF, 1C\_141/2014 du 04.08.2014 c. 5.2; FREY, p. 209.

<sup>246</sup> ATF 116 Ia 449 c. 4a (JdT 1992 I 432); BRKE II n° 0030/2005 du 08.02.2005 c. 4; FREY, p. 210.

<sup>247</sup> VGer, VB 92/0067 du 18.09.1992, VB 145/1982 du 23.03.1983 c. 2; FREY, p. 210; MÜLLER, p. 202.

plan, adopté dans les délais, ne peut être mis en vigueur en raison de l'utilisation de voies de recours (§ 346 al. 3 PBG et § 235 PBG)<sup>248</sup>.

Il existe toutefois quelques différences, tout d'abord en ce qui concerne l'application pratique des deux mesures (cf. également *infra V/B*). Les zones réservées sont édictées indépendamment d'une demande de construction et s'appliquent à tous les terrains sis dans leur périmètre<sup>249</sup>. Cet instrument est en général utilisé pour garantir les futurs plans à grande échelle et il couvre de larges territoires. En revanche, l'instrument du § 234 PBG s'applique exclusivement en tant qu'interdiction individuelle de construire pour un projet concret sur un terrain donné<sup>250</sup>.

Les zones réservées sont donc généralement privilégiées par rapport à la mesure du § 234 PBG pour les zones où règne une pression générale en matière de construction et où une régularisation uniforme de la situation juridique est nécessaire<sup>251</sup>. L'instrument du § 234 PBG s'avère plus indulgent à cet égard, car il ne s'applique qu'au requérant dont le projet risque concrètement de porter atteinte à la planification future<sup>252</sup>.

En outre, la zone réservée, contrairement à la mesure du § 234 PBG, ne se réfère pas seulement aux mesures de construction qui pourraient compromettre la future planification (*infra IV/B/3/d*), mais interdit de manière générale toute mesure qui irait à son encontre (« *keine bauliche Veränderungen oder sonstigen Verkehren* ») (§ 346 al. 1 PBG). Le § 346 PBG comprend toute modification de fait ou de droit susceptible de compromettre l'objectif de la planification<sup>253</sup>, ainsi que toute mesure risquant de compromettre sa réalisation<sup>254</sup>. En ce qui concerne leur champ d'application, les deux mesures se complètent donc de manière judicieuse<sup>255</sup>.

Pour ce qui concerne les différences générales entre la zone réservée et les interdictions de construire concernant la sécurité juridique et la protection de la confiance, les exigences relatives à l'état de la future planification, et la procédure d'adoption, cf. *infra XX*.

## B. La mesure du § 234 PBG, ou « *planungsrechtliche Baureife* »

### 1. Notion de « *Baureife* »

D'un point de vue systématique, l'interdiction de construire du droit zurichois est un élément qui fait partie de diverses exigences de base, auxquelles doivent satisfaire tous les terrains pour pouvoir être construits. Ces éléments constituent ensemble la « maturité de la construction » au sens large (« *Baureife* »)<sup>256</sup> et sont réglés aux §§ 233 à 249 PBG<sup>257</sup>.

---

<sup>248</sup> VGer, VB 93/0198 du 16.12.1994 c. 2b/aa (BEZ 1995 n° 4); FREY, p. 210.

<sup>249</sup> BRKE I n° 263/1985 du 25.10.1985 c. 3a (BEZ 1986 n° 14); FREY, p. 210.

<sup>250</sup> BRKE II 0002/2004–0004/2004 du 20.01.2004 c. 4b; VGer, VB 92/0067 du 18.09.1992; FREY, p. 210 et réf. citées; MÜLLER, p. 202.

<sup>251</sup> VGer, VB.56/1980 du 4.11.1980.

<sup>252</sup> FREY, p. 210; MÜLLER, p. 202.

<sup>253</sup> ATF 113 Ia 362 c. 2a/bb (JdT 1989 I 441); FREY, p. 211.

<sup>254</sup> VGer, VB 56/1980 du 04.11.1980; FREY, p. 211.

<sup>255</sup> VGer, VB 92/0067 du 18.9.1992, VB 145/1982 du 23.03.1983 c. 2; FREY, p. 21.

<sup>256</sup> FREY, p. 63; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 708.

<sup>257</sup> Outre la maturité de la construction, ces exigences comprennent notamment les prescriptions relatives à la sécurité routière (§ 240 s. PBG), aux places de stationnement (§ 242 ss PBG) ou aux aires de jeux et de repos (§ 248 PBG).

Selon le § 233 al. 1 PBG, des constructions ou installations ne peuvent être érigées que sur des terrains qui sont prêts à être construits. Un terrain est prêt pour la construction lorsqu'il est équipé et que la mesure de construction n'a pas d'influence négative sur une disposition du droit de l'aménagement du territoire encore manquante ou proposée par le conseil communal (§ 234 PBG). Le terme générique de « *Baureife* » regroupe donc deux éléments cumulatifs<sup>258</sup>:

- Premièrement, l'équipement juridiquement suffisant du terrain à bâtir. L'exigence de l'équipement découle des art. 19 al. 1 et 22 al. 2 let. b LAT. La LAT étant cependant une loi limitée aux principes, il appartient aux cantons de préciser et compléter les exigences qui découlent du droit fédéral<sup>259</sup>. Dans le canton de Zurich, un terrain est équipé lorsque les constructions et installations prévues sur ce terrain sont suffisamment accessibles, que celles-ci sont approvisionnées en eau et en énergie et que l'élimination des eaux usées, des déchets et des sites contaminés est garanti (§ 236 al. 1 PBG).
- Secondement, la « maturité de la construction du point de vue du droit de l'aménagement du territoire ». C'est ce deuxième élément qui sera approfondi plus en détails dans ce travail. Par souci de clarté et de compréhension, nous nous référerons à cet instrument de garantie des plans en tant que « mesure du § 234 PBG » ou « *planungsrechtliche Baureife* », en lieu et place de la traduction française.

Un terrain est considéré comme propre à la construction du point de vue du droit de l'aménagement du territoire si « (...) *la mesure de construction n'a pas d'influence négative sur une disposition du droit de l'aménagement du territoire qui fait défaut ou qui a été proposée par le conseil communal* » (§ 234 PBG *in fine*). Le § 235 PBG complète cette disposition, en précisant notamment le délai dans lequel la disposition légale, respectivement le plan, doit être adoptée (*infra IV/B/4*).

La définition légale de cet instrument de garantie des plans ne contribue que de manière limitée à sa compréhension<sup>260</sup>. Nous verrons que les autorités judiciaires zurichoises<sup>261</sup> ont dû concrétiser les §§ 234 et 235 PBG afin de donner des contours plus précis aux notions juridiques indéterminées que comprennent ces dispositions (*infra IV/B/3*)<sup>262</sup>.

## 2. But et effets

### a) But : la garantie de la planification

La « *planungsrechtliche Baureife* » est donc un instrument de garantie des plans de droit zurichois<sup>263</sup>, qui vise à protéger les futures dispositions d'aménagement du territoire encore manquantes ou en cours de modification<sup>264</sup>. Cet instrument vise à empêcher que les futurs plans ne soient compromis par des mesures de construction qui y contreviennent, et/ou que leur but ne soit pas ou que partiellement atteint<sup>265</sup>. Il garantit ainsi, aux niveaux cantonal, régional et

---

<sup>258</sup> FREY, p. 63.

<sup>259</sup> TF, 1A.125/2005 du 21.9.2005 c. 9.2.2; FREY, p. 63.

<sup>260</sup> FREY, p. 75.

<sup>261</sup> En premier lieu le Tribunal des recours en matière de droit de la construction (« *Baurekursgericht* ») et le Tribunal administratif du canton de Zurich (« *Verwaltungsgericht* »).

<sup>262</sup> Telles que "mesure de construction", "déterminations du droit de l'aménagement du territoire encore manquantes ou demandées par le conseil communal" ou encore "influencer de manière préjudiciable".

<sup>263</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 709 s.

<sup>264</sup> FREY, p. 75; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 709 ss; GRIFFEL, p. 119.

<sup>265</sup> VGer, VB.2017.00691 du 04.10.2018 c. 2.3, VB.2015.00762 du 14.7.2016 c. 4.2, VB.2014.00627 du 07.5.2015 c. 5.2; FREY, p. 76.

communal, la mise en œuvre du mandat constitutionnel d'aménagement du territoire, à savoir l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire (art. 75 Cst. et 101 Cst./ZH)<sup>266</sup>.

Le § 234 PBG est une mesure qui remplit la même fonction qu'une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT, mais qui s'applique concrètement et individuellement à un projet de construction<sup>267</sup>. Il s'agit non seulement de faire en sorte d'atteindre les objectifs de planification, mais aussi de garantir la liberté de planification et de décision des autorités concernées<sup>268</sup>. Celles-ci doivent pouvoir agir le plus librement possible et planifier de manière raisonnable et appropriée, sans être limitées par des projets de construction contraires à leurs intentions, contraintes de réagir ou mises devant un fait accompli ou difficilement corrigable<sup>269</sup>.

#### b) Effet anticipé négatif de la planification future

Les futurs plans déploient ainsi un effet anticipé négatif<sup>270</sup> (*supra I/C/2*), qui se manifeste sous la forme d'une interdiction de construire<sup>271</sup> pour les projets de construction qui compromettent la réalisation d'objectifs d'aménagement<sup>272</sup>. Peu importe à cet égard que ces projets soient conformes au droit en vigueur<sup>273</sup>.

Le blocage des constructions est toutefois limité à deux égards, ces limites étant l'expression du principe de proportionnalité<sup>274</sup> :

- Du point de vue matériel, l'interdiction de construire ne doit pas aller au-delà de ce qu'exige son but de protection des plans<sup>275</sup>. Si le projet ne compromet pas la future planification, l'autorisation de construire peut être octroyée<sup>276</sup>. Le risque financier d'une telle situation est supporté par le maître d'ouvrage au cas où la planification future attendue ne se réalise pas (cf. également *infra V/D/4/a*)<sup>277</sup>.
- Du point de vue temporel, l'interdiction de construire est limitée à trois ans (§ 235 PBG) (*infra IV/B/4*)<sup>278</sup>.

La « *planungsrechtliche Baureife* » ne permet pas non plus d'effet anticipé positif, une mesure de construction contraire au droit actuellement en vigueur ne pouvant être autorisée au motif

---

<sup>266</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1994 I 428); TF, 1C\_550/2017 du 06.2.2018 c. 2.3.2, 1C\_743/2013 du 19.3.2014 c. 5.3, 1C\_353/2011 du 05.4.2012 c. 5.2; VGer, VB.2018.00162 du 17.9.2020 c. 5.1.4, VB 151/1984 du 28.6.1985 c. 3a, VB 25/1980 du 12.8.1980 c. 2; FREY, p. 79.

<sup>267</sup> ATF 116 Ia 449 c. 4a.

<sup>268</sup> FREY, p. 76.

<sup>269</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1992 I 432); TF, 1C\_353/2011 du 05.4.2012 c. 5.2; BRGE I n° 0061–0063/2019 du 10.5.2019 c. 3.3; VGer, VB.2015.00768 du 14.7.2016 c. 4.2, VB.2000.00282 du 25.1.2001 c. 3a, VB.97.00531 du 1.4.1997; FREY, p. 76.

<sup>270</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1992 I 432); FREY, p. 76; GRIFFEL, p. 120.

<sup>271</sup> HETTICH/MATHIS, n° 1.114 et réf. citées.

<sup>272</sup> VGer, VB.2017.00691 du 04.10.2018 c. 2.3, VB.2015.00762 et 2015.00768 du 14.7.2016 c. 4.2 (BEZ 2016 n° 27); FREY, p. 76; GRIFFEL, p. 119 s.

<sup>273</sup> VGer, VB.2015.00762 et 2015.00768 du 14.7.2016 c. 4.2 (BEZ 2016 n° 27); FREY, p. 77; GRIFFEL, p. 119.

<sup>274</sup> VGer, VB.2017.00691 du 04.10.2018 c. 2.3, VB.2015.00762 et 2015.00768 du 14.7.2016 c. 4.2 (BEZ 2016 n° 27), VB.2014.00627 du 07.05.2015 c. 5.2 (BEZ 2015 n° 28), VB 1/1987 du 12.06.1987 c. 2c/aa (ZBI 89/1988, p. 322), VB 129/1983 du 06.07.1984, VB 33/1983 du 07.06.1983 c. 2a, VB 79/1981 du 03.06.1982 (BEZ 1982 n° 19); FREY, p. 767; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>275</sup> FREY, p. 77.

<sup>276</sup> BRKE I n° 263/1985 du 25.10.1985 c. 3; BRKE I n° 85/1982 du 19.03.1982 c. 2a; VGer, VB 27/1985 du 09.05.1985 c. 2b, VB 73/1983 du 18.05.1984, VB 25/1980 du 12.08.1980 c. 3, (ZBI 81/1980, p. 491); FREY, p. 77.

<sup>277</sup> FREY, p. 79; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>278</sup> TF, 1C\_353/2011 du 5.4.2012 c. 5.2; FREY, p. 77; GRIFFEL, p. 122.

que le droit futur l'autorise<sup>279</sup>. Il n'est pas non plus possible d'accorder un permis de construire à la condition suspensive que la nouvelle réglementation entre en vigueur, ce qui serait contraire au principe de la légalité<sup>280</sup>.

Si un projet de construction est refusé en vertu du § 234 PBG, le requérant peut attendre l'entrée en vigueur de la future planification pour déposer à ce moment un projet conforme au nouveau droit. Il peut également adapter son projet de manière à ce qu'il réponde tant aux prescriptions légales actuelles qu'aux prescriptions futures<sup>281</sup>.

Si le requérant ne peut pas adapter son projet à la future planification, il est possible de suspendre la procédure d'autorisation de construire<sup>282</sup>. Cela lui permet d'attendre les développements ultérieurs du processus de planification sans avoir à supporter de nouvelles dépenses. Cette procédure présente en outre l'avantage que si, contre toute attente, la planification envisagée n'entre pas en vigueur, le requérant est dispensé de publier à nouveau son projet (§ 314 PBG), et peut ainsi éviter d'éventuels recours<sup>283</sup>.

### 3. Conditions d'application

Si les conditions cumulatives du § 234 PBG sont remplies, la mesure octroie aux futurs plans un effet anticipé négatif de par la loi<sup>284</sup>. La réglementation du § 234 PBG est donc de nature impérative<sup>285</sup> et ne confère aucune liberté d'appréciation à la commune.

#### a) La « *planungsrechtliche Festlegung* »

Le § 234 PBG sert exclusivement à la garantie de la planification, ce n'est pas une disposition générale pour l'application anticipée du droit futur<sup>286</sup>. Seules les dispositions qui ont une portée planificatrice (« *planungsrechtliche Festlegung* ») sont protégées par cette disposition<sup>287</sup>.

D'après la jurisprudence, seule la planification d'affectation (« *Nutzungsplanung* ») est considérée comme une planification digne d'être protégée au sens du § 234 PBG<sup>288</sup>. Les plans directeurs ne sont en principe pas compris dans le champ d'application du § 234 PBG<sup>289</sup>, ces derniers n'étant contraignants que pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT). Comme les plans d'affectation lient également les propriétaires (art. 21 al. 1 LAT), la confiance de ces derniers dans les plans d'affectation doit en principe être protégée<sup>290</sup>.

---

<sup>279</sup> VGer, VB.2008.00444 du 18.12.2008; FREY, p. 79.

<sup>280</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>281</sup> VGer, VB.2015.00762 et VB.2015.00768 du 14.7.2016 c. 6.3 (BEZ 2016 n° 27); FREY, p. 78; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>282</sup> FREY, p. 78. Également dans ce sens: FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710. Par ailleurs, la suspension de la procédure d'autorisation de construire est une mesure de garantie des plans en tant que telle (cf. not. RUCH, art. 27 LAT).

<sup>283</sup> FREY, p. 78.

<sup>284</sup> FREY, p. 91; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>285</sup> BRGE I n° 0088 et 0089/2014 du 11.7.2014 c. 5.8 (BEZ 2014 n° 44); FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710.

<sup>286</sup> ATF 116 la 449 (JdT 1992 I 432); VGer, VB.2017.00691 du 4.10.2018 c. 2.3; GRIFFEL, p. 120.

<sup>287</sup> GRIFFEL, p. 120 et réf. citées.

<sup>288</sup> VGer, VB.2014.00195 du 23.4.2015 c. 2.2 (BEZ 2014 n°44).

<sup>289</sup> VGer, VB.2014.00195 du 23.4.2015 c. 2.2 (BEZ 2014 n°44).

<sup>290</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 712 s.

Font notamment partie des dispositions de planification au sens du § 234 PBG celles relatives au mode d'utilisation du sol et à l'exploitation<sup>291</sup>, toutes les règles de construction<sup>292</sup>, les dispositions de protection de la vue, les plans d'équipement et d'ouvrage et les plans de quartier<sup>293</sup>. Un règlement communal sur la protection des arbres peut également bénéficier de l'effet anticipé négatif du § 234 PBG<sup>294</sup>.

En revanche, les normes esthétiques ou les simples prescriptions de mesure telles que les distances à la limite et entre bâtiments n'entrent pas dans le champ d'application du § 234 PBG. Les exigences qui relèvent de la police de la circulation, des normes SIA ou qui servent principalement à des fins de police du feu n'ont pas non plus de portée planificatrice<sup>295</sup>.

L'absence de planification ou la planification à modifier :

D'après le texte du § 234 PBG c'est dans un premier temps la « planification encore manquante » qui doit être garantie. Toutes les communes du canton de Zurich faisant l'objet de plans, la planification n'est plus « manquante » à cet égard. Mais il est également question de planification manquante lorsqu'une réglementation a certes déjà été établie, mais que des éléments de cette réglementation doivent encore être définis, tels qu'un plan de quartier ou de détail (§ 48 al. 2 PBG)<sup>296</sup>.

Ensuite, le § 234 PBG vise à garantir la révision d'une planification existante, dès lors que le besoin de révision est établi<sup>297</sup>. La modification des plans d'affectation communaux constitue d'ailleurs le cas d'application le plus fréquent du § 234 PBG<sup>298</sup>.

b) Le degré de concrétisation suffisant

Selon la jurisprudence, la modification du plan doit être suffisamment concrétisée et avoir de sérieuses chances de réalisation pour pouvoir faire l'objet d'un préjudice négatif et donc nécessiter d'être protégée par l'effet anticipé négatif du § 234 PBG<sup>299</sup>.

Le § 234 PBG pose des exigences plus élevées quant à l'état de la planification à garantir que pour la création d'une zone réservée cantonale<sup>300</sup>. Une modification de plan est suffisamment concrétisée, et doit bénéficier de l'effet anticipé négatif, lorsqu'elle a été proposée par l'exécutif communal (« *durch den Gemeindevorstand beantragt* ») et qu'il existe une décision formelle correspondante<sup>301</sup>.

Le point de départ est donc la déclaration de la volonté de l'exécutif communal<sup>302</sup>. La question se pose de savoir ce qu'il faut entendre par « proposition ». Ce n'est pas seulement la proposition

---

<sup>291</sup> VGer, VB.95.00066/00067 du 3.11.1995 c. 3b; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 712; GRIFFEL, p. 120.

<sup>292</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 713.

<sup>293</sup> RB 1981 n° 128.

<sup>294</sup> VGer, VB.2015.00762 du 14.7.2016 c. 4.4. A titre de comparaison, l'art. 47 LATC ne s'applique à priori pas à un plan communal de protection des arbres (CDAP, AC.2019.0366 du 17.9.2020).

<sup>295</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 713.

<sup>296</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 714.

<sup>297</sup> VGer, VB.2008.00035 du 23.4.2008.

<sup>298</sup> RB 1999 n° 113.

<sup>299</sup> VGer, VB.2010.00108 du 4.5.2011 c. 4.1.

<sup>300</sup> VGer VB 92/0067 du 18.09.1992, VB 20/1984 du 12.09.1984; FREY, p. 212; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 126; GRIFFEL, p. 120.

<sup>301</sup> VGer, VB.2008.00038 du 21.5.2008; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 716.

<sup>302</sup> FREY, p. 103; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 716.

formelle de l'exécutif qui est déterminante, la phase préparatoire de la planification, dont la participation de la population (art. 4 LAT et § 7 PBG), doit déjà être prise en compte<sup>303</sup>.

Ainsi, un futur plan envisagé, respectivement une modification du plan, est généralement considéré comme proposé par l'exécutif communal et donc suffisamment concrétisé lorsqu'il a été adopté à l'intention de la mise à l'enquête publique<sup>304</sup>. Le projet de plan mis à l'enquête publique n'est certes pas encore définitif, car il est encore susceptible d'être modifié, mais c'est une manifestation suffisante de l'intention de l'autorité pour que l'on puisse parler d'une proposition au sens du § 234 PBG<sup>305</sup>. La modification du plan envisagée doit dès bénéficier de l'effet anticipé négatif et être protégée de tout préjudice négatif, principalement sous forme de demandes de permis de construire « de dernière minute », dès cette phase préparatoire.

La jurisprudence a toutefois amené une certaine nuance, en précisant qu'il ne faut pas interpréter la condition de la « proposition » du futur plan par le conseil communal de manière trop restrictive<sup>306</sup>. En effet, dans des cas de planifications complexes, l'exécutif communal doit pouvoir obtenir l'accord de principe du législatif sans craindre que les étapes suivantes de la planification ne soient compromises ou rendues impossibles par des projets de construction déposés ultérieurement. Ainsi, un concept soumis au législatif communal pour approbation peut déjà être suffisamment concrétisé<sup>307</sup>. Le fait que l'exécutif communal organise une procédure de consultation auprès des « milieux intéressés » avant la mise à l'enquête publique d'un projet de révision est également suffisant<sup>308</sup>.

En revanche, le dépôt d'une initiative populaire n'est pas encore une proposition au sens du § 234 PBG. De même, la transmission d'une intervention parlementaire demandant la modification d'un plan est insuffisante<sup>309</sup>, tout comme les avant-projets internes que l'exécutif communal n'a pas encore adoptés<sup>310</sup>. Dans ces cas, la proposition des autorités fait défaut<sup>311</sup>.

### c) Les chances sérieuses de réalisation

La modification envisagée du plan doit encore avoir de sérieuses chances d'être réalisée pour être opposé à un projet de construction<sup>312</sup>. En pratique, cette condition est fortement relativisée et ce n'est que dans des cas flagrants de mauvaise planification que les chances sérieuses de réalisation font défaut (cas échéant, le futur plan ne déploie pas d'effet anticipé négatif)<sup>313</sup>. Un recours contre la modification envisagée du plan n'entache pas encore les chances de réalisation<sup>314</sup>. La proposition du conseil communal n'est pas non plus dénuée de chances de succès lorsque l'assemblée communale renvoie la proposition avec instruction de

---

<sup>303</sup> VGer, VB.2010.00108 du 4.5.2011 c. 4.1.

<sup>304</sup> VGer, VB.2005.00562/00578 du 22.3.2006 c. 2.3 (BEZ 2006 n° 301), VB.2010.00108 du 4.5.2011 c. 4.1; GRIFFEL, p. 120.

<sup>305</sup> VGer, VB.2008.00038 du 21.5.2008.

<sup>306</sup> ATF 116 la 449 c. 4a (JdT 1992 I 432).

<sup>307</sup> VGer, VB.2008.00038 du 21.5.2008 c. 3.2 (BEZ 2008 n° 35).

<sup>308</sup> VGer, VB.2005.00562 du 22.3.2006 c. 2.2.

<sup>309</sup> RB 1999 n° 113.

<sup>310</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 717.

<sup>311</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 716; VGer, VB.2008.00038 du 21.5.2008.

<sup>312</sup> VGer, VB.2014.00611 du 16.4.2015 c. 3.2; GRIFFEL, p. 121.

<sup>313</sup> VGer, VB.2015.00762/00768 du 14.7.2016 c. 4.4 (BEZ 2016 n° 27); FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 714 s; GRIFFEL, p. 121.

<sup>314</sup> VGer, VB.2010.00508 du 9.2.2011 c. 2.3.3 et réf. citées.

présenter des modifications plus approfondies<sup>315</sup>. Les chances sérieuses de réalisation disparaissent toutefois si l'assemblée communale rejette la proposition<sup>316</sup>.

d) La mesure de construction et son caractère préjudiciable pour le futur plan

L'instrument du § 234 PBG entraîne une interdiction temporaire de construire pour les « mesures de construction » qui « influencent négativement » le futur plan (« *nachteilige Beeinflussung durch bauliche Maßnahme* »).

(i) Le préjudice négatif du futur plan

Le critère de l'influence négative, respectivement du préjudice qu'encourt le futur plan, n'est pas défini de manière générale, toute dérogation au futur plan n'est pas synonyme de préjudice<sup>317</sup>. Il faut tout d'abord distinguer, lors de l'examen du caractère préjudiciable de la mesure de construction, s'il s'agit d'une planification encore manquante ou d'une modification d'un plan existant.

S'il n'y a pas encore de planification, le critère de l'influence négative de la mesure de construction sur le plan en cours d'élaboration doit être interprété de manière large<sup>318</sup>. Le préjudice est déjà admis lorsque l'autorité compétente est limitée dans sa liberté de planification ou contrainte de planifier d'une certaine manière<sup>319</sup>.

S'il s'agit de la modification d'une planification existante, il faut accorder un poids accru à la confiance du propriétaire dans la planification en vigueur. Le § 234 PBG n'implique pas l'application stricte de la modification du plan comme si cette dernière était déjà en vigueur, il s'agit simplement d'éviter qu'une mesure de construction ne compromette sa mise en œuvre<sup>320</sup>. Ce n'est pas encore le cas lorsque la mesure de construction en question ne s'écarte que légèrement de la modification prévue<sup>321</sup>. Pour refuser une construction en application du § 234 PBG, la divergence entre le projet et la modification du plan doit être significative<sup>322</sup>. Un léger dépassement de la hauteur de bâtiment autorisée à l'avenir ne suffit pas<sup>323</sup>. De même, si l'indice d'utilisation est dépassé de quelques pourcents sans que cela n'affecte les voisins, il n'y a pas lieu de refuser le projet en vertu du § 234 PBG<sup>324</sup>.

Ensuite, l'évaluation du préjudice que subirait le futur plan si la mesure de construction était autorisée dépend essentiellement des conditions locales et relève de l'autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst. et art. 85 Cst./ZH). Le Tribunal des recours en matière de construction du canton de Zurich (« *Baurekursgericht* »), malgré son pouvoir de cognition en principe complet

---

<sup>315</sup> DC 2006 p. 15.

<sup>316</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 714 s.

<sup>317</sup> VGer, VB 27/1985 du 09.05.1985 c. 2b; VB 129/1983 du 06.07.1984, VB 63/1980 du 02.09.1980 c. 4; FREY, p. 119.

<sup>318</sup> BRKE III n<sup>os</sup> 30–32/1983 du 16.03.1983 (BEZ 1983 n<sup>o</sup> 28); VGer, VB 63/1980 du 02.09.1980, , c.4; FREY, p. 120.

<sup>319</sup> BRKE II n<sup>os</sup> 0210/2004 et 0211/2004 du 28.09.2004 c. 5b; VGer, VB.99.00057 du 24.09.1999 c. 3b/aa, VB.90.00027 du 06.09.1995, VB 90/0029 du 05.04.1990 c. 3c, VB 1/1987 du 12.06.1987 c. 2c/aa (ZBI 89/1988, p. 322 s.); BRKE IV n<sup>os</sup> 139/1986 du 18.12.1986 c. 2a; FREY, p. 120.

<sup>320</sup> ATF 118 la 510 (JdT 1994 I 428) et 116 la 449 (JdT 1992 I 432); FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

<sup>321</sup> TF, 1P.602/1999 et 1P.616/1999 du 11.7.2000 c. 4b/bb; VGer, VB 89/0060 du 3.10.1989 c. 2; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

<sup>322</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

<sup>323</sup> BEZ 1991 n<sup>o</sup> 10.

<sup>324</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

(§ 20 VRG), s'impose donc une certaine retenue lors de l'examen de cette question<sup>325</sup>. La cognition du Tribunal administratif de Zurich est quant à elle limitée à la violation du droit, en cas de pouvoir discrétionnaire communal il se limite donc à examiner l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (§ 50 al. 1 et § 20 al. 1 let. a VRG)<sup>326</sup>.

(ii) La mesure de construction

La protection du § 234 PBG ne s'étend qu'aux plans qui sont menacés par des mesures de construction (« *bauliche Maßnahmen* »)<sup>327</sup>. Il s'agit de toutes les situations qui sont soumises à autorisation et qui relèvent du droit de la construction au sens du § 309 al. 1 PBG, en particulier les constructions nouvelles, les transformations et les changements d'affectation (§ 309 al. 1 let. a et b PBG)<sup>328</sup>.

Ne sont pas susceptibles de compromettre la future planification au sens du § 234 PBG les autres modifications faites à un bien fonds, telles que la constitution de droits réels ou les travaux non soumis à autorisation<sup>329</sup>.

4. Durée de l'effet anticipé négatif

Selon le § 235 PBG, le plan doit être mis en œuvre dans un délai de trois ans<sup>330</sup>. A cette échéance, il doit avoir été adopté par l'organe législatif et approuvé par la Direction<sup>331</sup>.

Le délai commence à courir lorsque le projet de construction se voit opposer le fait qu'il n'est pas prêt à être construit au sens du § 234 PBG<sup>332</sup>. Le *dies a quo* n'est donc pas conditionné à une décision de refus de permis de construire<sup>333</sup>, le moment déterminant est celui où le requérant fait valoir son intention de construire<sup>334</sup>. Le délai peut p.ex. commencer à courir dans le cadre d'une demande de décision préalable (§ 323 PBG), soit lors de la réaction de l'autorité à cette demande<sup>335</sup>.

L'effet anticipé négatif cesse automatiquement, c'est-à-dire sans l'intervention des autorités, si la future planification entre en vigueur avant l'expiration du délai du § 235 PBG, ou si la commune renonce à ses intentions de planifier ou qu'il n'y a plus de chance sérieuse de réalisation de la planification envisagée<sup>336</sup>. En pratique, une fin anticipée de l'interdiction de construire devrait constituer l'exception, les procédures de planification étant en général très longues<sup>337</sup>.

---

<sup>325</sup> BRGE I n° 0030/2017 du 03.03.2017 c. 3; BRKE III n° 0068/2004 du 05.05.2004 c. 2b; BRKE I n° 776/1989 du 20.10.1989 c. 4c; BRKE IV n° 139/1986 du 18.12.1986 c. 2b; BRKE II n° 74/1985 du 26.03.1985 c.2d (BEZ 1985 n° 12); FREY, p. 124.

<sup>326</sup> FREY p. 125. Cf. ég. VGer VB 1/1987 du 12.06.1987 c. 2c/aa (ZBl 89/1988, p. 323), VB 65/1985 du 06.11.1985 c. 2c, VB 81/1985 du 06.09.1985 c. 3c.

<sup>327</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

<sup>328</sup> VGer, VB.2011.00027 du 6.4.2011 c. 5.2.

<sup>329</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 715.

<sup>330</sup> GRIFFEL, p. 122.

<sup>331</sup> FREY p. 131; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 717.

<sup>332</sup> ATF 115 Ia 333 c. 6b (JdT 1991 I 422).

<sup>333</sup> ATF 115 Ia 333 c. 6b (JdT 1991 I 422).

<sup>334</sup> VGer, VB.2017.00626 du 17.5.2018 c. 5.

<sup>335</sup> BRKE III n° 0130/2008 du 22.10.2008; FREY, p. 130.

<sup>336</sup> FREY, p. 91 et 131 ss.

<sup>337</sup> FREY, p. 132.

Après l'expiration du délai du § 235 PBG, le futur plan ne continue à s'appliquer par effet anticipé négatif que dans la mesure où il a été adopté dans les délais mais qu'il ne peut être mis en œuvre en raison de voies de recours (§ 235 PBG). Ainsi, l'effet anticipé négatif perdure pendant la procédure de recours, jusqu'à ce que la planification contestée entre en vigueur ou qu'elle soit définitivement abrogée dans le cadre de la procédure de recours<sup>338</sup>.

Si le plan n'est pas entré en vigueur dans les trois ans et qu'il n'y a pas de procédure de recours pendante, la protection du § 234 PBG devient caduque. Le requérant peut alors redéposer sa demande initiale et le permis de construire ne peut plus être refusé en vertu de cette disposition<sup>339</sup>. Dans une telle situation, le projet de construction s'apprécie en principe uniquement à la lumière du droit en vigueur<sup>340</sup>.

#### 5. Cumul avec d'autres mesures de garantie des plans

En principe, il n'est pas possible de combiner différentes mesures de protection des plans du droit zurichois<sup>341</sup>. Combiner la mesure du § 234 PBG avec la zone réservée permettrait de presque tripler la durée de validité de l'effet anticipé négatif (de trois ans à l'origine à huit ans au maximum), ce qui accentuerait fortement la gravité de la restriction pour le propriétaire concerné<sup>342</sup>.

L'interdiction d'un cumul n'est toutefois pas absolue et a été relativisée par la jurisprudence<sup>343</sup>. Le Tribunal administratif a souligné que la question de l'admissibilité exceptionnelle du cumul de plusieurs mesures de protection des plans dépendait des circonstances particulières du cas d'espèce<sup>344</sup>. Il semblerait donc qu'en pratique il soit possible, selon les circonstances, d'enchaîner plusieurs mesures de protection afin de garantir les efforts d'aménagement<sup>345</sup>.

#### 6. Effet sur les procédures de recours pendantes

Le § 234 PBG s'applique généralement lorsque le requérant fait part à l'autorité de son intention de construire (*supra IV/B/4*). Si une modification de plan est en cours à ce moment, le permis de construire doit être refusé, la modification du plan envisagée déployant obligatoirement un effet anticipé négatif<sup>346</sup>. Dans cette situation, l'application du § 234 PBG est purement conditionnelle et schématique<sup>347</sup>, sans que l'autorité ne dispose d'un quelconque pouvoir d'appréciation<sup>348</sup>.

La situation est différente si la proposition de modification du plan intervient pendant une procédure de recours contre un permis de construire déjà octroyé. Dans cette situation, la

---

<sup>338</sup> VGer, VB.98.00334 du 24.3.1999, VB.95.00066 et VB.95.00067 du 03.11.1995, VB 90/0029 du 5.4.1990 c. 3c; FREY, p. 132.

<sup>339</sup> FREY, p. 131.

<sup>340</sup> FREY, p. 132; SIEGRIST p. 151 s.

<sup>341</sup> FREY, p. 133 et réf. citées.

<sup>342</sup> BRKE I n° 263/1985 du 25.10.1985; FREY, p. 133.

<sup>343</sup> VGer, VB 93/0198 du 16.12.1994 c. 2b/aa (BEZ 1995 n° 4), VB 92/0067 du 18.09.1992.

<sup>344</sup> VGer, VB 93/0198 du 16.12.1994 c. 2b/aa (BEZ 1995 n° 4).

<sup>345</sup> VGer, VB.2004.00090 du 2.6.2004.

<sup>346</sup> FREY, p. 164.

<sup>347</sup> FREY, p. 165; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 720; GRIFFEL, p. 123. Cf. ég. VGer, VB.2004.00090 du 2.6.2004 c. 2.4.

<sup>348</sup> BRGE n°s 0088/2014 et 0089/2014 du 11.07.2014 c. 5.8 (BEZ 2014 n° 44); BRKE IV n° 0209/1995 du 21.12.1995, c.5d; FREY, p. 164.

modification du plan à venir n'a pas encore pu être prise en compte lors de la procédure d'autorisation de construire<sup>349</sup>.

En principe, si la situation juridique change pendant la procédure de recours, le Tribunal administratif se base sur le droit en vigueur au moment où l'instance précédente a statué<sup>350</sup>. Mais, si la modification juridique concerne la planification, l'autorité de recours applique le § 234 PBG en tant que règle de droit intertemporelle<sup>351</sup>. Faute de base légale réglant cette question, la jurisprudence a développé la pratique suivante : la prise en compte de la future planification dans la procédure de recours cantonale dépend d'une pesée des intérêts dans le cas concret<sup>352</sup>.

Dans le cadre de cette « application intertemporelle du § 234 PBG »<sup>353</sup>, les intérêts publics à la sauvegarde du futur plan doivent être mis en balance avec les intérêts privés du requérant à la réalisation de son projet de construction<sup>354</sup>. Si l'intérêt privé l'emporte, la future planification ne déploie pas d'effet anticipé négatif et n'empêche pas la survenance du projet de construction concerné<sup>355</sup>. Si l'intérêt public l'emporte, le nouveau droit est pris en compte et le permis de construire doit être refusé<sup>356</sup>.

### C. Le ban du plan de quartier (§ 150 PBG)

Le droit zurichois connaît un instrument particulier en lien avec les plans de quartier<sup>357</sup>. D'après le § 150 PBG, une fois la procédure de plan de quartier valablement initiée, et pendant toute la durée de la procédure, les particuliers doivent s'abstenir de toute action qui compromet l'établissement ou l'exécution de ce plan<sup>358</sup>. Dès ce moment, aucune modification de fait ou de droit ne peut plus être apportée aux terrains concernés sans l'autorisation du conseil communal; l'autorisation est toutefois accordée si la modification ne compromet pas l'établissement ou l'exécution du plan (§ 150 al. 1 PBG).

Le ban du plan de quartier doit être mentionné au registre foncier pour tous les terrains concernés (§ 150 al. 3 PBG). Grâce à l'inscription au registre foncier, personne ne peut se prévaloir d'avoir ignoré la mesure (art. 970 al. 4 CC). Le ban s'applique de plein droit dès que la procédure de plan de quartier est valablement engagée<sup>359</sup>.

Si des circonstances particulières le justifient, la Direction peut, à la demande du conseil communal, ordonner cet instrument de manière anticipée (§ 150 al. 2 PBG). Le ban du plan de quartier est levé lorsque le plan concerné est mis en œuvre ou lorsque sa mise en vigueur est refusée ou annulée (§ 150 al. 4 PBG).

---

<sup>349</sup> GRIFFEL, p. 122.

<sup>350</sup> VGer, VB.2016.00725 du 31.08.2017 c. 4.2, VB.2014.00627 du 07.05.2015 c. 5.1.1 (BEZ 2015 n° 28), VB.2012.00132 du 26.06.2013 c. 3.3.2 (BEZ 2013 n° 22), VB.2000.00124 du 06.07.2000 c. 3c/aa, (BEZ 2000 n° 38), VB 176/1985 du 28.06.1985, VB 151/1984 du 28.06.1985 c. 4a (BEZ 1985 n° 20); FREY p. 163.

<sup>351</sup> FREY, p. 167.

<sup>352</sup> FREY, p. 167.

<sup>353</sup> FREY, p. 167.

<sup>354</sup> ATF 118 Ia 510 c. 4d (JdT 1994 I 428); VGer, VB.2014.00611 du 16.4.2015 c. 3.2.

<sup>355</sup> GRIFFEL, p. 122.

<sup>356</sup> FREY p. 163. P.ex. VGer, VB.2016.00725 du 31.08.2017 c. 4.3.

<sup>357</sup> GRIFFEL, p. 123.

<sup>358</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 246.

<sup>359</sup> FREY, p. 213; MÜLLER/ROSENSTOCK/WIPFLI/ZUPPINGER, § 150 n° 1.

Délimitations avec l'instrument du § 234 PBG :

Le § 150 PBG est une *lex specialis* par rapport au § 234 PBG. Le ban du plan de quartier garantit une protection plus étendue<sup>360</sup>, en interdisant toutes les modifications de fait et de droit susceptibles d'avoir un impact négatif sur le plan en cours d'élaboration<sup>361</sup>, à la différence du § 234 PBG, qui ne s'applique qu'aux mesures de construction (*supra IV/B/3/d/ii*).

Sont concernées par le ban du plan de quartier (§ 150 PBG) notamment les mesures de construction, le morcellement des terrains, l'exécution de travaux ou encore les mesures d'équipement.<sup>362</sup> En revanche, les constructions non soumises à autorisation, de même que les transferts de droits tels que succession ou inscription de droits de gage ne relèvent pas du champ d'application du § 150 PBG<sup>363</sup>.

Contrairement à la « *planungsrechtliche Baureife* » (§ 234 PBG), le § 150 PBG ne sert pas de manière générale à garantir les futures planifications<sup>364</sup>. Même si la mesure du § 150 al. 1 PBG a un champ d'application plus large, elle s'applique exclusivement au plan de quartier dont la procédure a formellement débuté<sup>365</sup>. Cas échéant, si des mesures de construction sont litigieuses, le § 150 PBG s'applique en tant que *lex specialis* du § 234 PBG. En revanche, s'il s'agit de protéger un plan de quartier qui n'est pas encore entré en vigueur, c'est la disposition générale de garantie des plans du § 234 PBG qui s'applique<sup>366</sup>.

#### D. Synthèse

Le canton de Zurich propose plusieurs mesures de garantie des plans de type différent. La zone réservée (§ 346 PBG), la « *planungsrechtliche Baureife* » (§§ 234 s. PBG) et le ban du plan de quartier (§ 150 PBG), auxquelles s'ajoutent diverses mesures de sécurisation des terrains (*infra XX*). En raison de leurs champs d'application différents, ces mesures se complètent judicieusement du point de vue matériel<sup>367</sup>.

L'instrument du § 234 PBG revêt une importance pratique considérable compte tenu de l'activité de construction élevée dans le canton de Zurich et de la fréquence des révisions législatives et des plans en aménagement du territoire. L'effet anticipé négatif généré par le § 234 PBG est sans aucun doute un instrument important pour éviter que les intentions de planification de la collectivité ne soient préjugées négativement ou même contrecarrées<sup>368</sup>. Néanmoins, la réglementation en vigueur et la jurisprudence qui en découle ne semblent pas entièrement satisfaisantes. Certains experts du droit de l'aménagement du territoire zurichois (notamment FREY et GRIFFEL) plaident pour un renforcement de la sécurité juridique et de la protection de la confiance des propriétaires<sup>369</sup>.

---

<sup>360</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710 s.

<sup>361</sup> VGer, VB 52/1987 du 1.10.1987; FREY, p. 214.

<sup>362</sup> FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 710 s.

<sup>363</sup> MÜLLER/ROSENSTOCK/WIPFLI/ZUPPINGER, § 150 n<sup>os</sup> 3b/aa et 3b/bb.

<sup>364</sup> TF, 1A.263/2004 du 24.10.2005 c. 4.2; FREY, p. 214.

<sup>365</sup> FREY, p. 214.

<sup>366</sup> VGer, VB 52/1987 du 1.10.1987; FREY, p. 215; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, p. 711.

<sup>367</sup> VGer, VB 92/0067 du 18.9.1992, VB 145/1982 du 23.03.1983 c. 2; FREY, p. 21.

<sup>368</sup> GRIFFEL, p. 123.

<sup>369</sup> FREY, p. 88; GRIFFEL, p. 123.

## V. Comparaison

Après quelques remarques préliminaires (*infra V/A*), il sera question, dans ce chapitre, de l'examen des similitudes et différences des mesures conservatoires générales et spécifiques des cantons de Vaud et de Zurich (*infra V/B*). Ensuite, nous examinerons les différences quant à la mise en œuvre de la zone réservée dans les deux cantons (*infra V/C*). Puis, ce sont les différences cantonales quant à l'interdiction de construire qui seront analysées (*infra V/D*). Dans un avant-dernier temps, nous proposerons quelques observations complémentaires (*infra V/E*), avant de clore ce chapitre avec les différences cantonales par rapport au ban du plan de quartier (*infra V/F*).

### A. Remarques préliminaires

Tous les cantons prévoient des mesures pour garantir les planifications futures<sup>370</sup>. Il s'agit souvent d'instruments similaires qui ne se distinguent que par certaines nuances, mais on trouve aussi parfois des instruments assez singuliers et propres à un seul canton.

Nous avons remarqué que, d'un point de vue général, les sources – particulièrement les ouvrages de doctrine – relatives aux instruments de garantie des plans, sont plus nombreuses et détaillées pour le droit zurichois que pour le droit vaudois, ce qui peut se refléter dans ce travail par une explication plus étoffée des mesures conservatoires du droit zurichois.

Une différence notable entre les deux cantons tient à la systématique des lois examinées, respectivement à la manière dont les mesures conservatoires sont présentées :

- La LATC contient un chapitre littéralement intitulé « mesures conservatoires », qui comprend les art. 46 à 49 LATC et énumère tous les instruments prévus par la loi vaudoise pour garantir le travail de planification des autorités.
- En revanche, il n'est jamais fait mention explicitement de « mesures conservatoires » dans le droit zurichois. Les dispositions qui visent à garantir les futurs plans sont dispersées dans le PBG sans être regroupées dans un chapitre consacré aux mesures de garantie des plans. Le § 346 PBG (la zone réservée) se trouve dans le 7<sup>ème</sup> titre de la loi, intitulé « Dispositions introductives et finales ». Les §§ 234 et 235 PBG (« *planungsrechtliche Baureife* ») font partie des règles de droit public des constructions (§§ 218 ss PBG), plus précisément des exigences de base que doivent remplir les constructions et installations (§§ 233 ss PBG). Le § 150 PBG quant à lui fait partie des dispositions qui règlent le plan de quartier (§§ 123 ss PBG).

### B. Similarités et différences pour les mesures conservatoires générales et spécifiques

Tant dans le canton de Vaud que celui de Zurich, la mesure conservatoire générale qu'est la zone réservée et la mesure individuelle de l'interdiction de construire ont les mêmes effets et poursuivent le même but. Toutefois, il faut relever certaines différences entre la zone réservée et les interdictions de construire. Ces différences se dégagent sans équivoque de la doctrine zurichoise alors qu'elles se déduisent plus timidement du droit vaudois. Nous sommes cependant d'avis qu'elles s'appliquent également à l'ordre juridique vaudois.

---

<sup>370</sup> FREY, p. 225.

Il résulte de ce qui précède une série de constats valables, à notre avis, dans les deux cantons :

- Tout d'abord, les exigences relatives à l'état de la future planification sont peu élevées au moment de la création d'une zone réservée, il suffit que les autorités aient l'intention de modifier la planification en vigueur (*supra II/B*). En revanche, pour interdire un projet de construction spécifique, les exigences quant à l'intention de l'autorité de modifier le plan sont plus élevées, la modification envisagée devant être suffisamment concrétisée. A noter toutefois que les modalités de cette « concrétisation suffisante » diffèrent entre les deux cantons (*infra V/D/2*).
- Ensuite, l'interdiction de construire, comme toute mesure de garantie des plans, vise à empêcher que des projets de construction ne soient autorisés et réalisés pendant qu'une procédure de planification est en cours<sup>371</sup> afin d'éviter que la mise en œuvre des plans futurs soit rendue impossible ou influencée négativement<sup>372</sup>. Il s'agit d'une mesure individuelle, prononcée contre un projet de construction précis<sup>373</sup>. En revanche, la zone réservée garantit de manière générale les efforts de planification dans un contexte territorial plus large et pendant une période plus longue, sans qu'un projet de construction spécifique ne soit concerné<sup>374</sup>.
- Par ailleurs, la zone réservée et les interdictions de construire n'ont pas les mêmes conséquences sur la sécurité juridique et la protection de la confiance. L'adoption d'une zone réservée annule formellement la confiance des propriétaires fonciers dans la planification encore en vigueur<sup>375</sup>. Dès que leur terrain se situe dans le périmètre d'une zone réservée, ils doivent s'attendre à une modification de leur situation juridique<sup>376</sup>, tandis qu'il leur est plus difficile de savoir si leur projet risque d'être frappé d'une interdiction de construire.
- Enfin, les deux mesures se distinguent par leur procédure d'adoption. Alors que la zone réservée doit être fixée dans le cadre d'une procédure formelle, similaire à celle du plan d'affectation (§§ 7 al. 2 et 346 al. 2 PBG, art. 46 al. 2 LATC), l'interdiction de construire est généralement ordonnée sous forme de décision administrative<sup>377</sup>, c'est donc un instrument nettement plus flexible.

### C. Différences cantonales par rapport à la zone réservée

Bien que l'art. 27 LAT soit une disposition directement applicable pour la création d'une zone réservée, les cantons de Vaud et de Zurich ont chacun consacré dans leurs lois d'aménagement une base légale spécifique pour cet instrument, aux art. 46 LATC et § 346 PBG.

---

<sup>371</sup> FREY, p. 232; HALLER/KARLEN, n° 334; RUCH, art. 27 n°s 10 s; SIEGRIST, p. 22 ss; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 36.

<sup>372</sup> VGer, VB 145/1982 du 23.03.1983 c. 2.

<sup>373</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 350; FREY, p. 232.

<sup>374</sup> FREY, p. 232; SIEGRIST, p. 32.

<sup>375</sup> VGer, VB 56/1980 du 04.11.1980.

<sup>376</sup> BRKE II n°s 0002/2004-0004/2004 du 20.01.2004 c. 4b; VGer, VB.2002.00105 du 02.09.2002 c. 2c (BEZ 2002 n° 61), VB 92/0067 du 18.09.1992, VB 20/1984 du 12.09.1984; FREY, p. 211.

<sup>377</sup> WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 36.

### 1. Champ d'application de la zone réservée

#### a) Pour le canton de Vaud :

Le canton de Vaud, sur le modèle de l'art. 27 LAT, limite l'objet de protection de la zone réservée aux plans d'affectation.

#### b) Pour le canton de Zurich :

Le canton de Zurich a quant à lui élargi le champ d'application matériel de cet instrument, la zone réservée du droit zurichois s'appliquant également à l'établissement et à la modification des plans directeurs.

### 2. Procédure et compétence

#### a) Pour le canton de Vaud :

Dans le canton de Vaud, la zone réservée peut être édictée par une commune ou par le Département cantonal. La procédure d'adoption est celle des plans d'affectation.

#### b) Pour le canton de Zurich :

Dans le canton de Zurich, seul l'État est compétent pour créer une zone réservée. Ce sont cependant généralement les communes qui initient la procédure, en adressant une demande motivée d'établissement d'une zone réservée au Canton, à laquelle ce dernier doit donner suite. La procédure d'adoption est également similaire à celle des plans d'affectation.

### 3. Durée et validité

Compte tenu de la teneur contraignante de l'art. 27 LAT, les cantons ne peuvent en principe pas fixer, pour leur zone réservée cantonale, une validité maximale inférieure à cinq ans sans possibilité de prolonger celle-ci jusqu'à cinq ans<sup>378</sup>.

#### a) Pour le canton de Vaud :

Le canton de Vaud prévoit une durée maximale de cinq ans, prolongeable de trois ans, soit un moratoire de huit ans au maximum. Le délai de cinq ans commence à courir dès l'approbation préalable de la zone réservée par l'autorité cantonale, et un éventuel recours ne prolonge pas la durée de validité de la zone réservée<sup>379</sup>.

#### b) Pour le canton de Zurich :

Le canton de Zurich prévoit une durée de validité inférieure à cinq ans, soit de trois ans, avec possibilité de prolonger ce délai de deux ans. En principe, le délai commence à courir lorsque la zone réservée est mise à l'enquête publique. Si la mesure de planification a été adoptée dans les délais, mais ne peut être mise en œuvre en raison de l'utilisation de voies de recours, la zone réservée continue de produire ses effets afin de remplir sa fonction pendant toute la durée de la planification (§ 346 al. 4 PBG).

---

<sup>378</sup> TF, 1C\_141/2014 du 4.8.2014 c. 5.3 et 5.4; RUCH art. 27 n° 69; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 22.

<sup>379</sup> Que des procédures de recours puissent prolongent la durée de validité de la zone réservée au-delà du maximum prévu par la LAT a été niée par la CDAP dans l'arrêt AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3b) dd) (recours au TF pendant).

## D. Différences cantonales par rapport aux interdictions de construire

L'interdiction de construire est un instrument de garantie des plans répandu dans de nombreux cantons. Contrairement à la zone réservée, l'interdiction de construire n'est pas prévue par la LAT, sa base légale est uniquement cantonale<sup>380</sup>. Dans les deux cantons examinés, l'effet anticipé négatif se manifeste sous la forme d'une interdiction de construire pour un projet qui compromet le futur plan, avec le but identique de garantir la mise en œuvre de la future planification et la liberté de décision des autorités.

### a) Pour le canton de Vaud :

Dans le canton de Vaud, l'interdiction de construire prend la forme d'un refus temporaire des demandes de permis de construire pour des projets certes conformes à la réglementation en vigueur, mais qui compromettent la planification future. Les exigences de l'interdiction de construire ne sont pas liées à l'aptitude du terrain à la construction.

Le prononcé de l'interdiction de construire diffère selon le stade de la procédure de planification<sup>381</sup>. En effet, la LATC distingue les plans en cours d'élaboration qui n'ont pas encore été adoptés à l'intention de l'enquête publique (art. 47 LATC) des plans qui sont soumis à l'enquête publique (art. 49 LATC). Dans le premier cas, la décision d'interdire ou non la construction est laissée à l'appréciation de la commune. A ce stade, il s'agit plutôt de sauvegarder les conditions d'élaboration du plan. En revanche, si le futur plan fait déjà l'objet d'une enquête publique, l'art. 49 LATC, de nature impérative, impose à la commune de refuser toute demande de permis de construire.

### b) Pour le canton de Zurich :

Le canton de Zurich connaît quant à lui l'instrument de la « *planungsrechtliche Baureife* », qui fait dépendre l'aptitude d'un terrain à la construction, et en conséquence l'octroi de l'autorisation de construire, de l'existence de certaines exigences. Ne pas contrevenir à un plan futur, qu'il soit manquant ou en cours d'élaboration, est une de ces exigences. Le § 234 PBG est impératif et déploie ses effets juridiques de par la loi, dès que ses conditions d'application sont réunies. Cet instrument zurichois est singulier, mais pas unique, d'autres cantons connaissant des mécanismes similaires<sup>382</sup>.

## 1. Différences par rapport aux délais et autres détails temporels

### a) Pour le canton de Vaud :

Si l'interdiction de construire est prononcée sur la base de l'art. 47 LATC, la planification en cours d'élaboration doit être adoptée dans un délai de 14 mois à compter de la date de refus du permis de construire, pour être soumise à l'enquête publique. Puis, elle doit être adoptée dans un délai de 12 mois à compter du dernier jour de l'enquête publique. Si la municipalité ne respecte pas ces délais, le requérant peut renouveler sa demande, l'autorité disposant dès lors de 30 jours pour statuer, sur la base des prescriptions en vigueur. Elle ne peut pas à nouveau refuser le permis de construire pour le même motif<sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup> RUCH, p. 232; WALDMANN/HÄNNI, art. 27 n° 35.

<sup>381</sup> CDAP, AC 95/0202 du 23.02.1996 c. 2a; BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 350.

<sup>382</sup> Notamment les cantons de Bâle-Ville, Schaffhouse et St-Gall (cf. FREY, p. 242).

<sup>383</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 350.

Si l'interdiction de construire est prononcée lorsque le futur plan est déjà soumis à l'enquête publique, la commune doit adopter ce plan dans un délai de 12 mois à compter du refus de l'autorisation, faute de quoi l'interdiction de construire devient caduque.

Les délais des art. 47 et 49 LATC sont impératifs et ne sont pas suspendus pendant une éventuelle procédure de recours<sup>384</sup>. Les délais que prévoit la LATC pour adopter le plan sont également plus courts que ceux prévus par le droit zurichois. Il semblerait que le législateur vaudois ait voulu strictement encadrer l'interdiction de construire et les mesures conservatoires de manière générale, ces délais ne pouvant pas non plus être prolongés par une procédure de recours<sup>385</sup>, contrairement à ce qui est prévu dans le droit zurichois (*infra V/5/D/1/b*).

b) Pour le canton de Zurich :

Si un projet de construction est refusé sur la base du § 234 PBG, le plan doit être adopté dans un délai de trois ans. A la différence du canton de Vaud, le législateur zurichois n'a pas réglé le moment à partir duquel l'instrument du § 234 PBG déploie ses effets, ce qui crée une certaine insécurité juridique. Il manque en quelque sorte le coup d'envoi formel qui servirait de rattachement au début de l'effet anticipé négatif. Cette même lacune se retrouve dans la réglementation de la zone réservée cantonale<sup>386</sup>.

Le *dies a quo* du délai de trois ans n'est donc pas conditionné à une décision de refus du permis de construire. Ce délai commence à courir dès que le projet de construction se voit opposer le fait qu'il n'est pas prêt à être construit au sens du § 234 PBG, le moment déterminant étant celui où le requérant manifeste son intention de construire (*supra IV/B/4*).

Si la planification n'est pas adoptée dans le délai de trois ans, l'interdiction de construire tombe et le permis ne peut plus être refusé en invoquant à nouveau le § 234 PBG. Ici aussi le requérant peut renouveler sa demande, et l'autorité doit statuer à la lumière du droit en vigueur.

Il faut encore relever une autre particularité zurichoise, applicable tant à la zone réservée cantonale qu'à la mesure du § 234 PBG : si le plan a été valablement adopté dans le délai, mais qu'il ne peut être mis en œuvre en raison de voies de recours, l'effet anticipé de la mesure persiste pendant la procédure de recours. A priori, ce mécanisme n'existe pas dans le droit vaudois (*supra V/D/1/a*).

2. Différences par rapport à la condition de l'intention suffisamment concrétisée

Dans les deux cantons, la jurisprudence a joué un rôle important pour préciser les conditions d'application des mesures conservatoires.

Tant dans le canton de Vaud que dans le canton de Zurich, l'autorité doit avoir l'intention de réviser la planification si elle veut interdire un projet de construction. La condition de l'intention se décline toutefois de manière différente, même s'il s'agit dans les deux cas de solutions jurisprudentielles.

---

<sup>384</sup> BESSE, p. 261.

<sup>385</sup> Que des procédures de recours puissent prolonger la durée de validité de la zone réservée au-delà du maximum prévu par la LAT a été niée par la CDAP dans l'arrêt AC.2021.0172 du 28.1.2022 c. 3 b) dd) (recours au TF pendant).

<sup>386</sup> Pour la zone réservée, comme celle-ci est fixée dans le cadre d'une procédure d'établissement d'un plan, c'est le moment de sa mise à l'enquête publique qui devrait être déterminant, afin que le mécanisme de protection puisse déployer ses effets le plus rapidement possible.

a) Dans le canton de Vaud :

Si l'on se trouve dans l'hypothèse de l'art. 47 LATC, soit que le plan envisagé par l'autorité n'est pas encore soumis à l'enquête publique, l'intention de la commune doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et être objectivement fondée (*supra III/B/1/b*). La commune doit avoir concrètement entrepris des démarches de planification, en tout cas sous forme d'une étude préliminaire, et la modification du plan doit répondre à un réel besoin de planification (cf. art. 21 al. 2 LAT).

Si le plan est déjà soumis à l'enquête publique, il va de soi que l'intention de l'autorité de réviser le plan est suffisamment concrétisée, ce qui entraîne un refus net de tout projet de construction allant à l'encontre de ce plan (art. 49 LATC).

b) Dans le canton de Zurich :

L'intention de l'autorité de réviser le plan est suffisamment concrétisée lorsque la modification du plan a été « proposée » par l'organe exécutif communal. D'après la jurisprudence, il s'agit du moment où le futur plan a été adopté pour être mis à l'enquête publique, même s'il peut également être admis à un stade antérieur de la procédure (*supra IV/B/3/b*).

### 3. Différences par rapport aux autres conditions d'application

Dans le canton de Zurich, des conditions d'application supplémentaires ont été développées par la jurisprudence (*supra IV/B/3*) :

- La protection du § 234 PBG ne s'étend qu'aux mesures de planification (« *planungsrechtliche Festlegungen* »). La jurisprudence a déterminé qu'il s'agit, en résumé, de la planification d'affectation.
- De plus, la protection du § 234 PBG ne s'applique que si le futur plan est menacé par une mesure de construction (« *bauliche Massnahme* »), par quoi il faut entendre toute mesure d'aménagement soumise à autorisation de construire.
- La jurisprudence zurichoise mentionne encore que la modification envisagée du plan doit avoir de sérieuses chances d'être réalisée et que la mesure de construction concernée doit s'écarter sensiblement du futur plan pour justifier d'être sanctionnée par une interdiction de construire.

Pour le canton de Vaud, il convient de retenir ce qui suit :

- L'art. 47 LATC contient les notions de « projet de construction » et de « modification de plan ». L'art. 49 LATC mentionne expressément que la commune refuse tout « permis de construire » qui va à l'encontre d'un « plan d'affectation ».
- Du terme « permis de construire », nous sommes d'avis que l'on peut déduire que l'interdiction de construire du droit vaudois concerne également toutes les mesures soumises à autorisation (art. 103 LATC). L'utilisation du terme « plan d'affectation » à l'art. 49 LATC ne laisse aucun doute quant à l'objet de protection de la mesure. A notre sens, ceci vaut également pour l'art. 47 LATC.

- Concernant les chances sérieuses de réalisation et l'exigence d'une divergence significative entre la mesure de construction et le futur plan, nous sommes d'avis que ces mêmes conditions existent dans le canton de Vaud et se matérialisent par l'exigence de la concrétisation suffisante de l'intention de l'autorité et la nécessaire prise en considération du principe de proportionnalité.

### 3. Différences par rapport à l'indemnisation

Le canton de Vaud est un des rares cantons à avoir prévu une base légale pour la question d'une éventuelle indemnisation pour des frais de planification et d'étude de projet devenus inutiles suite au prononcé d'une interdiction de construire<sup>387</sup>. Si le canton de Vaud admet le principe d'une indemnisation pour l'administré qui a engagé de bonne foi des dépenses pour l'élaboration d'un projet sur la base de la réglementation en vigueur, l'art. 48 LATC est toutefois appliqué de manière restrictive<sup>388</sup>.

Le canton de Zurich ne prévoit tout simplement pas de mécanisme d'indemnisation pour le dommage subi du fait de l'interdiction de construire.

### E. Observations complémentaires

#### a) L'effet anticipé négatif assoupli

Tout d'abord, les deux cantons connaissent « l'effet anticipé négatif assoupli », soit l'octroi du permis de construire pour un projet de construction qui respecte tant le droit en vigueur que le droit futur. Dans le canton de Zurich, il est également possible de suspendre la procédure d'autorisation de construire s'il n'est pas possible d'adapter le projet à la future planification. Cette possibilité n'existe pas dans le canton de Vaud<sup>389</sup>.

#### b) Le cumul des mesures de garantie

Ensuite, ni le canton de Vaud, ni le canton de Zurich n'ont expressément légiféré sur la question du cumul des mesures de garantie des plans.

- La jurisprudence et la doctrine vaudoises acceptent largement l'application de l'effet anticipé négatif des art. 47 et 49 LATC lors de l'élaboration d'une zone réservée cantonale, combinaison qui permet de garantir efficacement que la réalisation du nouveau plan d'affectation ne soit compromise<sup>390</sup>, mais refusent l'application successive des art. 47 et 49 LATC.
- La situation est plus nuancée dans le canton de Zurich, où le cumul des mesures conservatoires est en principe interdit, mais fait l'objet de nombreuses exceptions<sup>391</sup>.

#### c) Effet sur les procédures en cours

Par ailleurs, et contrairement à d'autres cantons<sup>392</sup>, ni le canton de Vaud ni le canton de Zurich n'ont expressément codifié les effets des mesures de sauvegarde sur les demandes de permis de

<sup>387</sup> Seuls les cantons de Neuchâtel et de Fribourg prévoient également une base légale à cet effet (cf. FREY, p. 237).

<sup>388</sup> BOVAY/DIDISHEIM/SULLIGER/THONNEY, p. 353.

<sup>389</sup> JOMINI, p. 913. Cet auteur est d'avis que le régime du droit vaudois est dès lors plus rigoureux.

<sup>390</sup> JOMINI, p. 916.

<sup>391</sup> FREY, p. 133 ss.

<sup>392</sup> P.ex. les cantons de Berne, Bâle-Ville et St-Gall (cf. FREY, p. 247).

construire en suspens ou les autorisations de construire déjà délivrées. C'est la jurisprudence qui donne l'orientation sur cet enjeu et elle préconise en principe une pesée des intérêts.

d) Importance de la jurisprudence

Enfin, dans les deux cantons examinés, le législateur a opté pour des formulations ouvertes et a utilisé diverses notions juridiques indéterminées pour traiter des mesures de protection des plans. La jurisprudence joue donc un rôle essentiel pour concrétiser la portée de ces mesures, ce constat étant particulièrement manifeste pour le droit zurichois. La marge de manœuvre laissée aux autorités est certes nécessaire pour appréhender la diversité des situations en matière d'aménagement du territoire, et elle permet également une application du droit au cas par cas, mais elle entraîne une certaine insécurité juridique pour les administrés<sup>393</sup>.

Nous remarquons également que l'évolution de la jurisprudence est généralement restrictive et tend à plus de sévérité. On le voit dans le canton de Zurich, où les tribunaux n'ont cessé d'élargir le champ d'application du § 234 PBG depuis son introduction<sup>394</sup>, et on le voit aussi dans le canton de Vaud, où, dans l'hypothèse de l'art. 47 LATC, la commune n'est en réalité pas entièrement libre de refuser un permis de construire, quand bien même il s'agit d'une disposition facultative qui devrait être laissée à sa libre appréciation (*supra III/D*).

e) Délais légaux et longueur des procédures

Les délais impartis aux autorités pour mettre en œuvre le plan dans le canton de Vaud méritent une attention particulière. Plus courts que dans le canton de Zurich, ils sont certainement pensés pour obliger les autorités à ne pas traîner dans leurs démarches de planification, tout en garantissant que les propriétaires ne soient pas lésés dans leur droit de propriété plus que nécessaire. Cependant, au vu de la longueur des procédures de révision des plans d'affectation, nous nous demandons si ces délais soient adéquats.

La réalité sur le terrain dans le canton de Vaud fonde cette observation. Suite à l'adaptation du plan directeur cantonal vaudois en 2017, la zone à bâtir de 169 communes vaudoises était surdimensionnée. Ces dernières avaient jusqu'en 2022 pour réviser leur plan d'affectation. Or, seule une quinzaine de communes avait réussi à respecter cette échéance<sup>395</sup>. Pour l'écrasante majorité des communes concernées, le processus de révision des plans d'affectation est toujours en cours. Cela conduit à penser que les délais impartis à la commune pour l'adoption du plan, en cas d'application des art. 47 ou 49 LATC, ne correspondent pas aux capacités réelles des communes.

## F. Différences cantonales par rapport au ban du plan de quartier

Le § 150 PBG prévoit qu'une fois la procédure de plan de quartier valablement initiée, les particuliers doivent s'abstenir de toute action qui compromet l'établissement ou l'exécution de ce plan. Aucune modification ne peut être apportée aux terrains concernés sans l'autorisation du conseil communal (§ 150 al. 1 PBG). Cette mesure doit être mentionnée au registre foncier.

La LATC ne connaît pas de mécanisme similaire.

---

<sup>393</sup> FREY, p. 255.

<sup>394</sup> FREY, p. 87 ss.

<sup>395</sup> <https://www.24heures.ch/les-communes-sembourbent-dans-les-dezonages-101921388840>, consulté le 29 mai 2023.

## Conclusion

Le besoin de planification et la pertinence de disposer de mesures conservatoires sont spécialement sensibles en Suisse, petit pays dont seulement 5% du territoire est classé en zone à bâtir<sup>396</sup>. Le sol est un bien rare : sur la totalité des zones à bâtir, seules 10 à 16% sont encore non construites à ce jour<sup>397</sup>.

Le passage du droit en vigueur au droit futur, particulièrement lors de modifications de plans, touche une multitude d'intérêts publics et privés opposés, qui doivent être conciliés. Alors que les intérêts privés tendent à privilégier la stabilité et la pérennité des fondements juridiques en vigueur, les intérêts publics cherchent à garantir l'actualité et la pertinence de l'ordre juridique, qui doit être régulièrement remis en question et adapté à l'évolution des besoins de la société et aux circonstances nouvelles ainsi créées<sup>398</sup>.

L'aménagement du territoire est un processus continu dans un domaine particulièrement dynamique, où les plans ne sont qu'une image instantanée du développement spatial attendu ou souhaité<sup>399</sup>. Les propriétaires, face à une modification de plan imminente, peuvent être tentés de prendre des dispositions à court terme en se fondant sur les plans plus favorables encore en vigueur. De tels comportements existent dans tous les domaines du droit, mais ils sont particulièrement problématiques en aménagement du territoire, où un risque élevé existe que les objectifs et effets escomptés des futurs plans soient durablement compromis.

Les mesures conservatoires sont par essence contraires au principe de la stabilité des plans<sup>400</sup>. Elles sont pourtant essentielles au processus de planification<sup>401</sup> et permettent d'assurer son effectivité tout en garantissant la liberté d'action des autorités. Limitées dans le temps, elles sont souvent jugées compatibles avec la garantie de la propriété<sup>402</sup>. Elles doivent être légitimées par un intérêt public avéré et annoncé. De jurisprudence constante, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constitue un intérêt public suffisamment important pour justifier les mesures conservatoires<sup>403</sup>. Selon les circonstances, cet intérêt public peut l'emporter sur la nécessité d'une certaine prévisibilité des plans et la garantie de la propriété<sup>404</sup>.

La réalité juridique de la construction dans les cantons de Vaud et de Zurich d'une part, et les exigences du droit fédéral d'autre part, ont considérablement évolué ces dernières décennies. Alors que la construction sur « terrain vierge » était autrefois une évidence, et qu'il s'agissait de planifier de vastes zones non construites, les réserves de zones à bâtir se font désormais rares et la directive du législateur fédéral est aujourd'hui de développer l'urbanisation et la construction à l'intérieur du milieu bâti.

---

<sup>396</sup>Statistiques suisses des zones à bâtir 2022, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>, consulté le 24 mai 2023.

<sup>397</sup> Statistiques suisses des zones à bâtir 2022, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>, consulté le 25 mai 2023.

<sup>398</sup> FREY, p. 253.

<sup>399</sup> FREY, p. 253.

<sup>400</sup> SCHLAEPPI, p. 15.

<sup>401</sup> SCHLAEPPI, p. 15.

<sup>402</sup> ATF 144 II 141 c. 5.2; TF, 1C\_67/2018 du 4.3.2019 c. 2.1. JOMINI, p. 916 et réf. citées.

<sup>403</sup> ATF 144 II 141 c. 5.2 ; TF, 1C\_67/2018 du 4.3.2019 c. 2.1.

<sup>404</sup> LARGEY/FANTI, p. 196. JOMINI, p. 920.

Cet impératif de densification de l'utilisation du sol est le reflet d'un besoin de la société. Il ressort de plusieurs votations de ces dernières années que la population suisse semble attachée à la préservation de paysages non construits et s'inquiète du risque de bradage du sol, sujet par ailleurs hautement émotionnel<sup>405</sup>.

Le processus de redimensionnement des zones à bâtir, engagé après l'entrée en vigueur de la première révision partielle de la LAT en 2014, est difficile et chronophage. Il faudra encore de nombreuses années avant que le message populaire délivré dans les urnes en faveur de la densification du milieu bâti soit visible dans les statistiques<sup>406</sup>. Au vu des réserves limitées de zones à bâtir encore vierges, il semble absolument nécessaire de disposer de mesures conservatoires à même de protéger efficacement le travail de révision des plans<sup>407</sup>, et ainsi de respecter deux principes et objectifs cardinaux de l'aménagement du territoire, soit l'occupation rationnelle du territoire et l'utilisation mesurée du sol.

De l'analyse comparative des législations vaudoise et zurichoise, il ressort que les différentes mesures conservatoires qu'elles consacrent poursuivent le même but et fixent le même mécanisme d'effet anticipé négatif. Mais elles diffèrent parfois dans leurs modalités d'application. Les mesures prévues par les droits vaudois et zurichois, complétant la possibilité qui découle de la LAT, imposent des garde-fous indispensables pour se prémunir contre des volontés de construire intempestives ou trop nombreuses et confèrent aux autorités des outils pour assurer la future planification. En ce sens, elles garantissent précisément les deux principes au cœur de l'aménagement du territoire évoqués ci-dessus.

Nous sommes d'avis que ces mesures sont essentielles. Cependant, elles accordent généralement une large marge de manœuvre aux autorités d'application du droit, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Il serait souhaitable que le législateur se positionne sur les questions encore ouvertes, notamment l'effet des mesures conservatoires sur les procédures de recours pendantes et sur la question du cumul, voire de l'application successive de ces mesures.

Ces mesures sont-elles suffisantes ? Des deux droits cantonaux analysés, l'un des deux serait-il plus efficace ? Ces questions méritent d'être posées et relèvent d'une évaluation souhaitable des politiques publiques. Il n'est toutefois pas possible d'y répondre dans le cadre de ce travail.

D'une part, s'agissant du redimensionnement de la zone à bâtir, il manque le recul nécessaire pour estimer si un droit cantonal est plus efficace qu'un autre. Les processus d'adaptation des plans d'affectation à la première révision partielle de la LAT étant toujours en cours, les effets durables voulus par cette modification législative ne sont pas encore matérialisés dans les plans d'affectation.

---

<sup>405</sup> Notamment la première révision partielle de la LAT et l'initiative sur les résidences secondaires, dite « *Lex Weber* ».

<sup>406</sup> Forum du développement territorial 3/2017, « *Changement de paradigme en aménagement du territoire : le défi d'une densification de qualité* », p. 43.

<sup>407</sup> JOMINI, p. 920.

D'autre part, ce serait l'objet d'une autre investigation. Une approche interdisciplinaire, au croisement du droit, de l'urbanisme et de la science politique, serait sans doute la meilleure méthode pour apporter des résultats probants à ces questions pertinentes, mais qui dépassent l'analyse juridique proposée dans ce travail.