

BGer 1C 206/2020 vom 7. Mai 2021

Bundesgericht, 2021-05-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_206_2020

FR: TF 1C 206/2020 du 7 mai 2021

IT: TF 1C 206/2020 del 7 maggio 2021

Regeste

permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que voisins directs de la parcelle sur laquelle est prévu le projet litigieux, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui en confirme l'autorisation. Les recourants peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué et bénéficient partant de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

A titre de mesures d'instruction, les recourants requièrent l'interpellation de la DGTL (ancien SDT), ainsi qu'un second échange d'écritures. La direction cantonale s'étant déterminée par acte du 22 juin 2020 et les recourants ayant été mis en mesure de répliquer, leurs réquisitions sont pleinement satisfaites.

E. 3

En début de mémoire, les recourants livrent leur propre état de faits. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarte des constatations de l'instance précédente ou les complète, sans qu'il soit indiqué que celles-ci seraient manifestement inexactes ou arbitraires, est irrecevable (cf. ATF 136 II 101 consid. 3; 135 II 313 consid. 5.2.2; arrêt 1C_327/2019 du 11 juin 2020).

E. 4

Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus (art. 29 al. 2 Cst.). L'arrêt attaqué serait incomplet et arbitraire (art. 9 Cst.) dans la mesure où il omettrait de faire mention de leur écriture du 13 septembre 2019 et de leur grief relatif au respect de la condition temporelle fixée à l'art. 72b du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; RS/VD 700.11.1).

E. 4.1.1

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) l'obligation pour le juge de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. Le juge doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Le juge n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1; 139 IV 179 consid. 2.2). Une autorité judiciaire ne commet un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 al. 2 Cst. que si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 143 III 65 consid. 5.2; 142 II 154 consid. 4.2; 141 V 557 consid. 3.2.1).

E. 4.1.2

Intitulé "Enquête complémentaire", l'art. 72b RLATC prévoit que l'enquête complémentaire doit intervenir jusqu'à l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser mais au plus tard dans les quatre ans suivant l'enquête principale (al.1). Elle ne peut porter que sur des éléments de peu d'importance, qui ne modifient pas sensiblement le projet ou la construction en cours (al. 2). La procédure est la même que pour une enquête principale, les éléments nouveaux ou modifiés devront être clairement mis en évidence dans les documents produits (al. 3). Lors de la publication de l'enquête complémentaire, celle-ci devra toujours mentionner le numéro de référence de l'enquête précédente sur laquelle porte le complément (al. 4).

E. 4.1.3

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ceux-ci auraient été violés (ATF 141 IV 369 consid. 6.3; 136 II 489 consid. 2.8; arrêt 1C_503/2019 du 7 avril 2021 consid. 5.1).

E. 4.2

Il est vrai que l'écriture déposée par les recourants le 13 septembre 2019 n'est pas mentionnée expressément, l'arrêt attaqué n'indiquant que le dépôt d'observations complémentaires. Les recourants n'expliquent cependant pas en quoi cela préciserait violerait leur droit d'être entendus, voire serait manifestement contraire aux règles cantonales de procédure administrative, contrairement aux exigences de motivation qui leur incombent (cf. art. 106 al. 2 LTF). Ils ne prétendent par ailleurs pas que cette écriture renfermerait des critiques omises par la cour cantonale autres que leur grief en lien avec l'application de l'art. 72b RLATC. Sur ce dernier point on ne saurait cependant reprocher un déni de justice à la cour cantonale. En effet, cette dernière a tout d'abord dûment rappelé la teneur de l'art. RLATC, spécialement s'agissant du délai au-delà duquel une enquête complémentaire ne peut en principe plus être introduite. L'instance précédente a ensuite pris soin de mentionner la jurisprudence cantonale rendue en application de cette disposition; elle a en particulier précisé qu'en cas d'admission d'un recours et d'annulation du permis de construire attaqué, la procédure de l'enquête complémentaire pouvait également être suivie lorsque la modification d'éléments de peu d'importance permettait de rendre le projet conforme à la réglementation communale. L'instance précédente a ensuite concrètement analysé la demande déposée par les constructeurs et jugé celle-ci conforme aux exigences

de l'art. 72b RLATC. Les recourants demeurent d'ailleurs libres de se plaindre d'une application arbitraire de cette disposition devant le Tribunal fédéral (cf. arrêt 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.2.2 et les arrêts et références cités), ce dont ils ne se privent d'ailleurs pas. Il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder sur ces critiques, le recours devant être admis pour d'autres motifs; il n'y a ainsi en particulier pas lieu de répondre à la question de savoir si le délai de quatre ans prévu par l'art. 72b RLATC a - comme le soutiennent les recourants - été dépassé alors que l'enquête principale s'est déroulée du 4 octobre au 2 novembre 2014 et l'enquête complémentaire ouverte le 27 octobre 2018, ni de déterminer s'il ne s'agit que d'un délai d'ordre comme le soutient encore la commune intimée.

E. 4.3

Sur le vu de ce qui précède, le grief est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 5

Invoquant l'art. 21 al. 2 LAT, les recourants soutiennent que les conditions d'un contrôle incident de la planification seraient réalisées en l'espèce, ce qui commanderait, selon eux, d'annuler l'autorisation de construire.

E. 5.1

Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c).

E. 5.1.1

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêts 1C_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans.

E. 5.1.2

La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l'ATF 120 Ia 227 consid. 2c), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêt

1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les arrêts cités). La réalisation de cet objectif, expressément prévu par la nouvelle du 15 juin 2012 (art. 15 al. 2 LAT), entrée en vigueur le 1 er mai 2014, ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision - respectivement de contrôle préjudiciel -, d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (cf. arrêt 1C_387/2016 du 1 er mai 2017 consid. 4.4). Pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT , il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1; arrêts 1C_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1; 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3).

E. 5.2

En l'espèce, constatant le caractère surdimensionné de la zone à bâtir communale, la cour cantonale a rappelé qu'un tel surdimensionnement ne saurait constituer le seul critère déterminant pour entrer en matière sur la nécessité d'un contrôle incident de la planification. Elle a ainsi procédé à un examen concret des caractéristiques de la parcelle litigieuse. Elle a constaté que le bien-fonds était équipé. Il se trouvait dans le prolongement immédiat d'une zone déjà bâtie sise au sud et correspondant pour l'essentiel au noyau bâti constituant le centre historique du village. Une zone à bâtir se trouvait un peu plus loin en direction du nord ainsi que des constructions à l'est, de l'autre côté de la route bordant la parcelle. La réalisation sur cette parcelle d'une construction utilisant pleinement les droits à bâtir présentait en outre l'avantage de "terminer" le village avec des constructions présentant un gabarit correspondant à ce type de zone et conférant par conséquent un aspect plus "villageois" à ce secteur que les villas actuellement implantées à l'extrémité de cette zone bâtie. Le maintien de la parcelle no 878 dans la zone à bâtir n'apparaissait ainsi pas d'emblée contraire aux principes de concentration de l'urbanisation et de densification du milieu bâti poursuivis par la LAT. A cela s'ajoutait que les responsables de la commune - dont la révision de la planification était bien avancée - avaient affirmé de manière constante que ce bien-fonds serait maintenu en zone à bâtir; il s'y trouve du reste affecté dans l'avant-projet de nouveau PGA de mai 2019. Les conditions d'un contrôle incident n'étaient ainsi pas réalisées.

E. 5.3

Les recourants affirment au contraire que la parcelle litigieuse se trouverait en dehors du territoire urbanisé. Il ne s'agirait pas d'une parcelle sise au centre du village, au sein du milieu bâti. Son maintien en zone constructible ne répondrait pas aux objectifs de densification vers l'intérieur prescrits par la LAT; le projet litigieux contribuerait au contraire à densifier à l'extérieur du village. Les recourants font encore valoir l'obsolescence du PGA ainsi que l'intégration de la parcelle litigieuse dans la zone réservée communale. Dans le contexte d'un surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, ces éléments devraient, selon eux, conduire à annuler l'autorisation de construire litigieuse.

E. 5.3.1

Avec les recourants, force est de reconnaître que le PGA sur lequel se fonde l'affectation de la parcelle n° 878 à la zone constructible ainsi que l'autorisation du projet litigieux a été adopté en 1979. L'horizon des 15 ans visé à l'art. 15 LAT apparaît ainsi largement dépassé (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2; arrêt 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.2; voir également THIERRY TANQUEREL, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 39 ad art. 21 LAT).

E. 5.3.2

La situation de cette parcelle au sein de la zone à bâtir communale n'exclut par ailleurs pas la possibilité d'un contrôle préjudiciel de la planification (cf. arrêt 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2). En effet, au-delà des caractéristiques liées à l'équipement du bien-fonds et à son emplacement dans le prolongement d'une zone de villas, spécifiquement prises en considération par l'instance précédente (cf. consid. 5.2; voir également arrêt attaqué, consid. 3b), les constatations cantonales, de même que les plans versés au dossier (cf. arrêt attaqué, partie Fait, let. A), renferment d'autres aspects pertinents plaidant en faveur de la nécessité d'un contrôle préjudiciel. En effet, comme le souligne la DGTL, la parcelle se situe en frange de localité (cf. déterminations cantonales du 9 décembre 2019). Au nord-est, la parcelle donne en particulier sur une large zone agricole et viticole; celle-ci n'est que succinctement entrecoupée par une étroite zone constructible - dont la présence paraît pour le moins anachronique - s'étendant de part et d'autre du chemin des Chavanus; il n'apparaît ainsi pas évident que la constructibilité de la parcelle n° 878 réponde à des exigences de densification vers l'intérieur. En outre, même si cela relève des circonstances locales, pour l'appréciation desquelles le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; arrêt 1C_503/2019 du 7 avril 2021 consid. 5.1), on ne perçoit guère que la réalisation de deux complexes d'habitation de 20 appartements présentant une surface bâtie au sol de 1'130 m² conférerait un aspect plus "villageois" à l'extrémité du secteur constructible. Que la réalisation de ces constructions présenterait l'avantage de "terminer" le village, comme l'a estimé la cour cantonale, ne relève quoi qu'il en soit pas d'un intérêt public reléguant au second rang l'intérêt public important lié au redimensionnement d'une zone à bâtir excédentaire.

E. 5.3.3

En outre et contrairement à ce qu'a - à tout le moins implicitement - retenu la cour cantonale, la présente cause ne saurait être comparée au contexte ayant prévalu dans le cadre de l'affaire 1C_156/2019, jugée le 26 novembre 2019 par le Tribunal fédéral. Dans cette affaire, il n'était en particulier pas démontré que le projet alors en cause aurait été susceptible de compromettre la réduction nécessaire de la zone à bâtir, respectivement que le redimensionnement n'ait pu s'opérer dans d'autres portions du territoire communal concerné (cf. arrêt 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.5). Alors qu'en l'espèce, comme cela ressort de la stratégie d'aménagement communale de septembre 2018, la zone à bâtir présente une surcapacité d'accueil de plus de 1'200 habitants (cf. stratégie communale 2018, p. 13), que le projet de révision du PGA ne réduira que de l'ordre d'environ 700 habitants (ibid., p. 23), le surplus étant qualifié d'incompressible. Dans ces conditions, et contrairement au cas de figure envisagé dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité, il apparaît que le redimensionnement nécessaire, apparemment déjà compromis, pourrait l'être davantage encore par la réalisation du projet litigieux, consacrant de facto le maintien de la parcelle n° 878 en zone à bâtir. Selon l'urbaniste communal, le projet permettra l'accueil de 55,67 nouveaux habitants (cf. procès-verbal de l'audience du 10 octobre 2019), ce qui

représente une proportion non négligeable (11,34%) du surdimensionnement résiduel que la commune prétend incompressible (environ 500 habitants). La DGTL (ancien SDT) a du reste indiqué qu'elle n'accepterait un tel dépassement résiduel incompressible que pour autant que la commune ait procédé aux mesures de réduction exigées, ce qui impliquait notamment de traiter les parcelles en frange de localité; aussi la parcelle no 878 devrait-elle faire l'objet d'une telle analyse avant qu'elle puisse considérer que le surdimensionnement de la commune était incompressible (cf. déterminations cantonales du 9 décembre 2019).

E. 5.4

A cela s'ajoute que la parcelle litigieuse est comprise dans le périmètre de la zone réservée communale. L'art. 27 al. 1 2^{ème} phrase LAT prévoit qu'à l'intérieur d'une zone réservée, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. La commune a toutefois toujours déclaré vouloir maintenir ce bien-fond en zone constructible; celui-ci se trouve d'ailleurs affecté à la zone à bâtir dans l'avant-projet de nouveau PGA de mai 2019. On peut dès lors se demander si l'autorisation délivrée s'avère réellement contraire à l'art. 27 al. 1 LAT (cf. ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, no. 54 ad art. 27 LAT), comme le suggère - prudemment toutefois - l'ARE (cf. déterminations du 9 octobre 2020). Quoi qu'il en soit, l'intégration du bien-fonds au sein de la zone réservée constitue, dans le présent contexte, un élément supplémentaire appuyant la nécessité d'un contrôle préjudiciel de la planification. Il faut certes concéder tant aux constructeurs qu'à la commune que l'art. 3 al. 3 RZR prévoit que tout permis de construire dont la mise à l'enquête publique a débuté avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée peut être délivré. Toutefois et sans qu'il soit nécessaire de statuer formellement sur le grief de violation de l'art. 72b RLATC (cf. consid. 4.2 ci-dessus), force est de constater que l'autorisation délivrée sur la base de cette disposition potestative se concilie mal - voire paraît paradoxale - avec la nécessité d'établir une planification conforme à la LAT et au plan directeur cantonal (cf. en particulier, PDCn, Mesure A11, p. 48 ss), spécialement en raison du caractère prétendument incompressible du surdimensionnement avancé à l'appui du projet de révision du PGA en cours.

E. 5.5

Ainsi, sur le vu de ce qui précède, c'est en définitive à tort que la cour cantonale a considéré que les conditions d'un contrôle préjudiciel de la planification n'étaient en l'occurrence pas réunies; le grief doit partant être admis. Compte tenu des incertitudes qui planent, à ce stade, sur les possibilités concrètes de redimensionner la zone à bâtir de manière conforme aux exigences de la LAT et du PDCn, l'autorisation de construire litigieuse doit être annulée. Si en dépit de ces difficultés, la parcelle no 878 devait finalement être maintenue en zone constructible à l'issue du processus de révision du PGA - validé par la DGTL -, par le biais, par exemple, d'un redimensionnement dans d'autres secteurs communaux ou encore au prix de compensations intercommunales (cf. art. 15 al. 3 LAT; HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 71 ad art. 15 LAT; PDCn, mesure A11, p. 48), les constructeurs conserveraient la possibilité de soumettre nouvellement un projet de constructions aux autorités communales.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent ainsi à l'admission du recours sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs développés par les recourants. L'arrêt attaqué est en

conséquence réformé en ce sens que le recours cantonal du 6 mai 2019 est admis et le permis de construire du 21 mars 2019 (CAMAC_1) annulé. La cause est pour le surplus renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale (cf. art. 107 al. 2 LTF). Les frais de la procédure de recours fédérale sont mis à la charge des constructeurs intimés, qui succombent (cf. art. 66 al. 1 et 5 LTF); la commune, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles en est exemptée (art. 66 al. 4 LTF). Les constructeurs intimés verseront en outre des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF).

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