

BGer 1C_514/2022 vom 22. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_514_2022

FR: TF 1C_514/2022 du 22 novembre 2023

IT: TF 1C_514/2022 del 22 novembre 2023

Erwägungen

E. 1

Les deux recours sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Il se justifie dès lors de joindre les causes et de statuer dans un seul arrêt (cf. art. 24 PCF [RS 273] applicable par analogie vu le renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 2

A teneur de l'arrêt attaqué, la cause est renvoyée à l'autorité communale afin que celle-ci "délivre sans délai le permis de construire", la municipalité ne disposant ainsi d'aucune marge de manoeuvre. Dans un tel cas, la jurisprudence considère que l'on se trouve en présence soit d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF (ATF 149 II 170 consid. 1.9; 147 V 308 consid. 1.2; 140 V 282 consid. 4.2), soit d'une décision incidente causant un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF (cf. ATF 142 II 20 consid. 1.2; 140 V 282 consid. 4.2; arrêt 1C_485/2019 du 14 octobre 2020 consid. 1.1).

La commune de Commugny a qualité pour recourir dès lors qu'elle invoque l'autonomie dont elle dispose en matière d'aménagement du territoire et de droit des constructions (art. 89 al. 2 let . c LTF); la question de savoir si elle est réellement autonome dans les domaines en question relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4). Les propriétaires directement voisins du projet litigieux disposent eux aussi de la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF ; ATF 136 II 281 consid. 2.3.1; 125 II 10 consid. 3a).

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière sur les deux recours.

E. 3

Dans un premier grief, A._____ et B.A._____ se plaignent d'une violation de l' art. 27 LAT et d'une application arbitraire des art. 47 et 49 LATC. Ils relèvent qu'un projet de zone réservée communale a été décidé en juillet 2021 et mis à l'enquête du 9 octobre au 11 novembre 2021; celle-ci s'étend à l'ensemble de la zone à bâtir, y compris la parcelle n° 653. La cour cantonale ne pouvait se contenter de retenir que la décision de refus de permis de construire était intervenue précédemment, le 28 juin 2021; le processus ayant conduit à l'adoption de la zone réservée était en cours depuis 2019, ce qui aurait permis l'application de l'art. 47 al. 1 LATC. En outre, l'art. 49 al. 1 LATC aurait pu être appliqué directement par la cour cantonale. La commune recourante n'invoque quant à elle que l'application arbitraire des dispositions du droit cantonal. Contrairement à ce que soutient l'intimé, l'argumentation soulevée à ce propos, bien que succincte, apparaît suffisante au regard des exigences de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 3.1

L'art. 27 LAT prévoit que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). Une zone réservée, au sens de l'art. 27 LAT, est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2; arrêts 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.2). Sur le plan cantonal, l'art. 46 LATC dispose que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). L'établissement d'une zone réservée permet en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté (arrêts 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.1.1; 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1; cf. ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 26 ad art. 27 LAT).

La LATC prévoit d'autres mesures conservatoires aux art. 47 et 49 LATC, dispositions qui ont remplacé au 1

er septembre 2018 les art. 77 et 79 aLATC. Aux termes de l'art. 47 LATC, la municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique (al. 1). L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique (al. 2). Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours (al. 3). Quant à l'art. 49 LATC, il dispose que la municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation (al. 1). L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis (al. 2).

E. 3.2

En principe, la zone réservée étend ses effets aux projets de construction qui sont déposés après son adoption (RUCH, op. cit, n. 57 ad 27 LAT). Cependant, l'art. 27 LAT n'est pas exhaustif et laisse en principe la place à des réglementations cantonales plus étendues, pour autant que le but de la zone réservée soit préservé (arrêt 1C_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.6.1; cf. également arrêt 1C_547/2009 du 15 avril 2010 consid. 2.4). Ainsi, en règle générale, par le biais du droit cantonal, les zones réservées déploient leurs effets dès leur mise à l'enquête (cf. WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 28 ad art. 27 LAT et les dispositions cantonales citées). Tel est le sens de l'art. 49 LATC, l'art. 47 LATC allant plus loin en permettant d'accorder un effet anticipé négatif à une planification qui ne serait qu'à l'état de projet.

E. 3.3

En l'occurrence, la zone réservée n'a été mise à l'enquête par l'autorité communale que le 9 octobre 2021, soit après que la municipalité ait refusé le permis de construire et alors que le recours était pendant devant la cour cantonale. Ni le droit cantonal ni le texte même de l' art. 27 LAT ne règlent expressément la question de savoir si une zone réservée qui n'est mise à l'enquête qu'après le dépôt de la demande de permis de construire, dans le cadre de la procédure de recours, s'applique au projet concerné. Selon un arrêt récent, les dispositions en question imposent toutefois une pesée des intérêts mettant en balance les intérêts privés du maître de l'ouvrage à la réalisation de son projet et les intérêts publics liés à la création d'une zone réservée (arrêt 1C_230/2022 du 7 septembre 2023 consid. 4.5.3 et les références citées; RUCH, op. cit., n° 59 ad art. 27 LAT).

En se contentant de relever que la décision d'instaurer une zone réservée était postérieure à la décision de refus du permis de construire, la cour cantonale n'a pas procédé à cet examen alors qu'il apparaissait clairement qu'après la mise à l'enquête de la zone réservée, l'art. 49 LATC imposait en principe un refus du permis de construire, au contraire de l'art. 47 LATC qui est une disposition potestative dont la commune ne s'est pas prévalu à l'appui de sa décision. Compte tenu de l'effet dévolutif du recours cantonal et de la possibilité d'invoquer des faits nouveaux (art. 79 al. 2, 89 de la loi vaudoise sur la procédure administrative - LPA-VD, RS/VD 173.36; BOVAY/BLANCHARD/GRISEL RAPIN, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2e éd. 2021, n. 2.1 ad art. 83 LPA -VD), la cour cantonale ne pouvait faire abstraction de la mise à l'enquête de la zone réservée intervenue et invoquée par les parties alors que la cause était encore à l'instruction devant elle. Le grief de violation des art. 27 LAT et 49 LATC (sous l'angle de l'arbitraire) est ainsi bien fondé, ce qui entraîne l'admission des recours, l'annulation de l'arrêt attaqué et le renvoi de la cause à la municipalité afin qu'elle se prononce sur l'application de l'art. 49 LATC au terme de la pesée des intérêts.

Dans ses déterminations, l'Office fédéral du développement territorial considère que la zone réservée fait obstacle à l'octroi du permis de construire et que le retour en zone constructible d'une partie de la parcelle n° 653 reviendrait à créer une petite zone à bâtir isolée contraire aux principes de l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral n'est toutefois pas en mesure de statuer en première instance sur ces questions; on ignore en particulier les motifs précis retenus à l'appui de la zone réservée, si celle-ci a finalement été adoptée et si elle est toujours d'actualité. Il apparaît aussi prématuré de statuer sur les autres griefs soulevés, notamment la violation de l' art. 21 al. 2 LAT (contrôle incident du plan) et la question de l'esthétique et de l'intégration, questions qui pourront être abordées en même temps que la pesée d'intérêts évoquée ci-dessus.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, les recours sont admis, l'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants.

Conformément à l' art. 66 al. 1 et 5 LTF , les frais de justice sont mis à la charge de l'intimé C._____. Celui-ci versera en outre des dépens aux recourants A._____ et B.A._____, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et al. 4 LTF). La Commune, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'y a en revanche pas droit (art. 68 al. 3 LTF). La cause est également renvoyée à la cour cantonale pour nouvelle décision sur les frais et dépens de l'instance cantonale (art. 68 al. 5 in fine

LTF).

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