

VD_OMNI AC.2005.0283 vom 2. Juni 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0283

FR: VD_OMNI AC.2005.0283 du 2 juin 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0283 del 2 giugno 2006

Regeste

ANTONIAZZI/Service de l'aménagement du territoire, Municipalité de Lausanne | Les délais prévus à l'art. 79 al. 2 LATC sont impératifs. S'ils n'ont pas été respectés, la municipalité ne peut pas obtenir une prolongation en invoquant l'art. 77 LATC dès lors qu'on ne se trouve pas dans l'hypothèse où la nouvelle réglementation invoquée initialement n'a pas abouti. Même si la nouvelle réglementation est entrée en vigueur après le dépôt du recours (ce qui n'est pas démontré en l'espèce), il n'existe pas un intérêt public suffisant pour s'écarter du principe selon lequel la validité d'une décision administrative doit être examinée selon le droit applicable au moment où elle a été prise.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le recours est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans sa nouvelle décision de refus du permis de construire, la municipalité invoque une nouvelle fois exclusivement l'art. 77 RPGA, qui prévoit que lorsque les établissements publics et ceux qui y sont assimilés sont susceptibles de provoquer des inconvénients appréciables dans les secteurs où l'habitat est prépondérant, la municipalité peut imposer des restrictions d'usage ou les interdire. Dès lors que le bien-fondé du refus du permis de construire au regard de cette disposition a été confirmé le Tribunal fédéral en dernière instance, il n'y a pas lieu d'y revenir. Comme cette disposition n'avait pas encore été adoptée par le Conseil communal, il convient en revanche d'examiner si l'art. 77 RPGA pouvait encore être invoqué par la municipalité le 17 novembre 2005 à l'appui de son refus de délivrer le permis de construire suite à la nouvelle demande déposée par la recourante le 29 août 2005. a) aa) Lors du refus initial du permis de construire, la municipalité s'est fondée sur l'art. 79 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) pour appliquer de manière anticipée l'art. 77 RPGA. L'art. 79 al. 1 LATC prévoit que, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité doit refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Selon l'art. 79 al. 2 LATC, les délais prévus aux alinéas 3 à 5 de l'art. 77 LATC sont applicables par analogie, les délais des alinéas 3 et 4 ne courant que dès la communication de la décision du refus. L'art. 77 al. 3 et 4 LATC prévoit que le projet de plan ou de règlement doit être adopté par l'autorité compétente dans un délai de six mois, ce délai pouvant être prolongé de six mois par le Département des infrastructures. Selon l'art. 77 al. 5 LATC, 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, après

avoir consulté le Département des infrastructures. bb) En l'occurrence, dès lors que la décision initiale de refus du permis de construire est intervenue le 1^{er} juillet 2004, le respect des délais fixés à l'art. 79 LATC impliquait que l'art. 77 RPGA soit adopté au plus tard dans un délai d'une année, soit jusqu'au 30 juin 2005. Or, ce délai n'a pas été respecté puisque l'art. 77 RPGA n'a finalement été adopté par le Conseil communal que le 22 novembre 2005. La municipalité, qui était tenue de statuer dans un délai de trente jours dès la présentation de la nouvelle demande de permis de construire le 29 août 2005 (cf. art. 77 al. 5 LATC), aurait ainsi dû se prononcer sur cette demande sans tenir compte de l'art. 77 RPGA et délivrer par conséquent le permis de construire puisqu'elle n'a jamais prétendu que le projet ne serait pas conforme au règlement en vigueur à ce moment - là. cc) S'agissant des délais de l'art. 79 LATC, on ne saurait au surplus suivre la municipalité lorsque celle-ci soutient que ces délais devraient, si l'on a bien compris, être adaptés lorsqu'on est en présence de l'adoption d'un plan général d'affectation d'une commune comme Lausanne, ceci compte tenu de la complexité de la procédure. Ce raisonnement se heurte au fait que les délais des art. 77 et 79 LATC ne sont pas des délais d'ordre, mais des délais impératifs destinés à limiter strictement l'effet paralysant des dispositions futures sur les droits des requérants (cf. RDAF 1990 p. 251). On ne saurait dès lors les adapter en fonction du type de plan ou de règlement d'affectation qui est en cause. b) Il convient encore d'examiner si, au moment où elle a rendu la décision attaquée, la municipalité pouvait invoquer l'art. 77 LATC au motif que, selon ses dires, elle envisageait à ce moment là l'adoption d'un plan partiel d'affectation. aa) L'art. 77 LATC a la teneur suivante : "Le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Dans les mêmes conditions, le département peut s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée sont envisagés. La décision du département lie l'autorité communale. L'autorité élaborant le plan ou le règlement est tenue de mettre à l'enquête publique son projet dans le délai de huit mois à partir de la communication par la municipalité de la décision du refus de permis, dont un double est remis au département. Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique. Le département, d'office ou sur requête de la municipalité, peut prolonger les délais fixés aux alinéas 2 et 3 de six mois au plus chacun. Le Conseil d'Etat dispose de la même faculté lorsqu'il s'agit d'un plan ou d'un règlement cantonal. Lorsque les délais fixés ci-dessus n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit statuer dans les trente jours, après avoir consulté le département." Il a effectivement été admis dans certains cas qu'une municipalité puisse invoquer l'art. 77 LATC après avoir refusé initialement un permis de construire en application de l'art. 79 LATC. L'hypothèse était toutefois celle où le projet de plan ou de règlement mis à l'enquête publique, sur la base duquel le permis de construire avait été refusé en application de l'art. 79 LATC, n'avait pas abouti, notamment parce qu'il n'avait pas été accepté par le Conseil communal. On a alors admis que la municipalité puisse continuer à s'opposer à la délivrance du permis de construire en application de l'art. 77 LATC en invoquant un nouveau projet de plan et de règlement, dont l'élaboration avait été rendue nécessaire par l'échec du précédent projet (v. RDAF 1990 p. 251). bb) En l'occurrence, on se trouve toutefois dans un cas de figure différent. En effet, lorsqu'elle a refusé une nouvelle fois de délivrer le permis de construire en date du 17

novembre 2005, la municipalité n'avait pas de raison d'envisager l'élaboration d'une nouvelle réglementation pour le secteur litigieux, dès lors que la procédure d'adoption du nouveau PGA suivait son cours. La municipalité ne pouvait dès lors pas invoquer l'art. 77 LATC puisqu'elle n'était pas en mesure de démontrer l'existence d'intentions sérieuses d'élaborer une nouvelle réglementation, distincte de celle pour laquelle les délais de l'art. 79 LATC n'avaient pas été respectés. On relèvera à cet égard que, si l'on admettait l'application successive des art. 79 LATC et 77 LATC dans un cas de figure comme celui-ci, ceci permettrait de prolonger aisément les délais fixés à l'art. 79 LATC dans l'hypothèse où une autorité se rend compte qu'elle ne sera pas en mesure de les respecter. Or, ceci ne serait pas conforme à la volonté du législateur de fixer des délais impératifs, ceci pour limiter la durée de l'effet anticipé négatif de normes qui ne sont pas encore en vigueur.

E. 3

Il reste à examiner si, comme le soutient la municipalité, le tribunal doit de toute manière appliquer l'art. 77 RPGA dès lors que celui-ci a été adopté entre-temps par le Conseil communal. a) On relèvera en premier lieu que l'entrée en vigueur du nouvel art. 77 RPGA implique une décision d'approbation et une décision de mise en vigueur de la part du Département des infrastructures (art. 61 et 61a LATC). Or, la municipalité n'indique pas que ces décisions soient intervenues et ceci ne ressort également pas du dossier. Partant, contrairement à ce que soutient la municipalité, il n'est pas démontré que l'art. 77 RPGA soit en vigueur et l'application de cette disposition doit déjà être écartée pour ce motif. a) Par surabondance, on relèvera que la question de l'application du nouvel art. 77 RPGA implique d'examiner quel est l'impact d'une modification législative intervenue pendant la procédure de recours. S'agissant d'une autorisation de police, la jurisprudence a régulièrement tranché cette question en ce sens que l'autorité de recours doit appliquer les normes en vigueur le jour où elle statue, cette solution étant justifiée par l'intérêt public à une application immédiate des nouvelles normes (cf. les exemples mentionnés par Pierre Moor in *Droit administratif*, vol. I, 2^{ème} éd. p. 175). Comme le relève Pierre Moor, cette solution n'est toutefois pas évidente et elle ne devrait s'imposer qu'en présence d'un intérêt public réellement et concrètement prédominant, ce qui correspond à la solution adoptée dans des arrêts plus récents (Moor, *Ibidem*). En règle générale, le principe est par conséquent que la validité d'une décision administrative doit être examinée selon le droit applicable au moment où elle a été prise, ceci sous réserve de l'hypothèse où la loi modifiée est une loi de police destinée à protéger l'ordre public (ATF 119 I b p. 174 consid. 3; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4^e ed. p. 121 no 586). b) Dans le cas d'espèce, le tribunal administratif a jugé dans son précédent arrêt que l'autorisation d'aménager le cabaret night-club litigieux pouvait être refusée en application de règles communales sur les activités admises en zone à bâtir, règles qui doivent être distinguées de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Plus précisément, le tribunal a considéré que le cabaret était susceptible d'engendrer des émissions de nature immatérielle et pouvait par conséquent provoquer des "inconvenients appréciables pour le voisinage" au sens de l'art 77 RPGA justifiant de ne pas l'autoriser dans un secteur où l'habitat est prépondérant. Vu le type d'émissions qui sont en cause, on ne saurait cependant considérer que l'on se trouve en présence d'un intérêt public, relevant de l'ordre public, qui serait clairement prédominant, ce qui justifierait que le tribunal s'écarte du principe mentionné ci-dessus en appliquant l'art. 77 RPGA quand bien même cette disposition n'était pas en vigueur lorsque la décision attaquée a été rendue. On relève notamment à ce propos que selon le préavis délivré par le Service cantonal spécialisé dans le cadre de la procédure relative à la première demande de

permis de construire, l'exploitation de l'établissement ne devrait pas soulever de problèmes particuliers au niveau des nuisances sonores, moyennant que certaines conditions soient remplies (notamment la mise en place d'un service d'ordre en cas de nécessité pour éviter les bruits de comportement). Il convient ainsi de relever que le projet n'entraînera pas pour le voisinage des atteintes nuisibles ou incommodantes au sens où l'entend la législation fédérale sur la protection de l'environnement, ce qui implique notamment qu'il n'aura pas d'incidence sur la santé des voisins. On relèvera au surplus qu'il ne faut admettre qu'avec retenue l'application d'une nouvelle disposition d'un règlement communal dans le cadre de la procédure de recours lorsque l'autorité communale s'est fondée sur cette disposition pour refuser un permis de construire et n'a ensuite pas été en mesure de respecter les délais des art. 77 et 79 LATC. En effet, si l'on admet la prise en considération de dispositions nouvelles dans ces conditions, ceci implique de facto la prolongation de ces délais et remet par conséquent en cause leur caractère impératif. c) Vu ce qui précède, le tribunal estime qu'il n'a pas à tenir compte de l'adoption de l'art. 77 RPGA intervenue postérieurement à la décision attaquée et qu'il doit s'en tenir au droit en vigueur au moment où cette décision a été rendue. Dès lors que la municipalité n'a jamais remis en cause le fait que le projet ne pouvait pas être refusé sur la base de la réglementation antérieure au nouveau RPGA (soit le plan de quartier no 290 "Quartier de la Pontaise, partie supérieure comprise entre l'Av. des Oiseaux, l'Av. du Mont-Blanc et l'Av. Druey), c'est à tort que celle-ci a refusé de délivrer le permis de construire dans les trente jours qui ont suivi la demande présentée par la recourante le 29 août 2005, ceci alors que les délais de l'art. 79 LATC étaient clairement échus.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et le dossier retourné à la municipalité afin qu'elle délivre le permis de construire. Dès lors que la municipalité n'a manifestement pas respecté le délai de trente jours prévu à l'art. 77 al. 5 LATC, il lui appartient de statuer sans délai, ceci exclusivement sur la base de la réglementation ancienne. Vu le sort du recours, les frais sont mis à la charge de la Commune de Lausanne, qui devra verser des dépens à la recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est admis. II. La décision de la Municipalité de Lausanne du 10 novembre 2005 est annulée, le dossier lui étant retourné pour nouvelle décision au sens des considérants. III. Un émolument de 1'500 (mille cinq cents) francs est mis à la charge de la Commune de Lausanne. IV. La Commune de Lausanne versera à la Mina Antoniazzi un montant de 1'500 (mille cinq cents) francs à titre de dépens. Lausanne, le 2 juin 2006 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint