

VD_OMNI AC.2016.0165 vom 29. Juni 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0165

FR: VD_OMNI AC.2016.0165 du 29 juin 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0165 del 29 giugno 2017

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Duillier, C. _____, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, Service du développement territorial | Recours d'opposants contre l'octroi d'une autorisation préalable d'implantation. Question laissée indécise de savoir si et dans quelle mesure une municipalité serait habilitée à refuser un permis de construire sollicité dans le délai de validité d'une autorisation préalable d'implantation - et pour un projet conforme aux éléments couverts par cette autorisation préalable - en présence d'un changement de réglementation ou de planification projeté, mis à l'enquête ou adopté dans l'intervalle. Il n'est donc pas nécessaire de trancher ici le point de savoir si la municipalité pourra - ou même devra - refuser le permis de construire en raison de la procédure d'aménagement de la zone réservée ou de celle de révision du PGA. Les griefs portant sur l'application des art. 77 et 79 LATC n'apparaissent toutefois pas d'emblée dénués de portée; il se justifie ainsi de les examiner sur le fond (c. 10c). Lorsqu'un recours est dirigé contre un permis de construire que la municipalité a délivré en renonçant à faire usage de l'art. 77 LATC, la mise à l'enquête du projet de planification après le dépôt du recours ne permet pas à la CDAP d'annuler le permis de construire en application de l'art. 79 LATC. Ce principe peut être appliqué à l'autorisation préalable d'implantation, dans la mesure où cette autorisation a les mêmes effets juridiques, en ce qui concerne les éléments qu'elle couvre, que le permis de construire. Demeure réservée la question de la portée d'un grief tiré de cette disposition pour contester une autorisation préalable d'implantation (c. 12).

Erwägungen

E. 1

Il convient d'examiner en premier lieu la requête de suspension présentée par la municipalité. Selon l'art. 25 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), l'autorité peut, d'office ou sur requête, suspendre la procédure pour de justes motifs, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. En l'occurrence, la municipalité expose que les oppositions formées contre la zone réservée projetée ne pourront être traitées que dans le cadre de cette procédure de planification, de sorte qu'elle ne s'estime pas en mesure d'apprécier s'il se justifie de refuser le permis d'implantation litigieux en application des art. 77 et 79 LATC. Ainsi, toujours selon la municipalité, dans la mesure où la présente procédure pourrait se trouver influencée d'une manière déterminante par l'instauration de la zone réservée et ses conditions d'application, il y aurait lieu de la suspendre jusqu'à droit connu sur cette planification. Cette requête ne saurait être agréée. Suspendre la présente cause jusqu'à droit connu sur la procédure d'aménagement d'une zone réservée équivaldrait en effet à éluder les délais que ces dispositions imposent aux autorités en faveur du constructeur (cf. consid. 9b infra).

E. 2

La constructrice conteste la qualité pour agir des recourants. a) Applicable à la procédure de recours devant la CDAP par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, l'art. 75 LPA-VD prévoit: Art. 75 - Qualité pour agir A qualité pour former recours : a. toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée ; b. toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir. L'art. 75 let. a LPA-VD exige ainsi un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Il faut dès lors que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers, dit " action populaire ", est par conséquent irrecevable (ATF 139 II 499 consid. 2.2 p. 504; ATF 137 II 40 consid. 2.3 p. 43; TF 2C_872/2015 du 1^{er} août 2016 consid. 3.1 et les arrêts cités). En matière de droit des constructions, le voisin a qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate de celui-ci (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174; TF 1C_476/2015 du 3 août 2016 consid. 1.2 et les arrêts cités). La qualité pour recourir du voisin est dans la plupart des cas admise jusqu'à une distance de 100 m environ (TF 1C_204/2012 du 25 avril 2013 consid. 4 et les références citées). La proximité avec l'objet du litige ne suffit pas à elle seule à conférer au voisin la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée; il doit ainsi invoquer des dispositions du droit public des constructions susceptibles d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit; peu importe à cet égard que ces dispositions ne soient pas destinées à protéger le recourant; toutefois, de manière à endiguer l'action populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; TF 1C_266/2015 du 20 juin 2016 consid. 1.1 et les arrêts cités). b) En l'espèce, le recourant A. _____ est copropriétaire, avec son épouse, de trois unités de PPE sises sur la parcelle 16 de la Commune de Duillier, en zone du village. Selon le site www.geoplanet.vd.ch, la distance séparant le périmètre de la parcelle 16 de celui de la parcelle 21 est relativement courte, de l'ordre de 90 m. Un examen de la photographie prise par le recourant depuis son appartement implanté au milieu de la parcelle 16, dévoile toutefois que la vue qu'il dispose sur l'emplacement du futur immeuble est obstruée de manière non négligeable par de la végétation et des bâtiments existants. Surtout, expressément interrogé sur la question de sa qualité pour agir, le recourant s'est d'abord limité, le 8 juin 2016, à indiquer ce qui suit: " Le recourant a un intérêt digne de protection dans la mesure où de toute évidence, il fait le boulot de la Municipalité et de l'architecte-promoteur, dont la tâche élémentaire est d'appliquer le règlement en vigueur . La municipalité de Duillier mettant gravement et continuellement en danger la réussite de la révision du PGA en vue de sa mise en conformité avec la LAT, tout citoyen de Duillier a par définition un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de projets litigieux ". Ce n'est que dans un deuxième temps, le 12 juillet 2016, que le recourant a affirmé qu'il disposait d'une vue " particulièrement exposée sur les emplacements, d'une part de la "verruie" mitoyenne au Temple, du temple lui-même, ainsi que du futur immeuble, depuis mes appartements ." Il n'est ainsi pas exclu que sa démarche s'apparente à une action populaire. La question souffre néanmoins de rester indécise, dès

lors que son recours doit de toute façon être rejeté. c) Quant au recourant B. _____, il est propriétaire de deux parcelles sises à proximité des parcelles 21 et 286 destinées au projet litigieux. Il s'agit de la parcelle 641 en zone du village, comportant un bâtiment, dont le périmètre n'est séparé de celui de la parcelle 21 que par une douzaine de mètres, et de la parcelle 442 en zone agricole et viticole, supportant trois bâtiments dont "*****", éloigné de 25 m de la parcelle 21. Par ailleurs, à examiner les orthophotos tirées du site www.geoplanet.vd.ch, aucun obstacle n'entrave la vue entre les parcelles 641 et 442 d'une part et la parcelle 21 d'autre part. Dans ces conditions, le recourant B. _____ dispose de la qualité pour recourir.

E. 3

Le recourant A. _____ requiert la pose de gabarits. Selon l'art. 69 al. 3 LATC, la municipalité peut exiger une maquette, un montage photographique ou la pose de gabarits. En l'espèce, le tribunal s'estime en mesure de statuer sur la seule base du dossier, une inspection locale n'apparaissant pas nécessaire. La pose de gabarits s'avère a fortiori inutile, de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête formulée par le recourant.

E. 4

Le recourant B. _____ dénonce une violation de son droit à une décision motivée. a) Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101] et 42 let. c LPA-VD) afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle 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. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564; TF 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 consid. 3.1 et les arrêts cités ; pour un considérant détaillé, voir AC.2016.0034 du 1^{er} avril 2016 consid. 1a et les références citées). b) En l'occurrence, le recourant reproche à la municipalité de s'être contentée d'affirmer, sans nul calcul ni raisonnement, que les parcelles 21 et 286 destinées au projet litigieux " ne sont pas identifiées dans le bilan des réserves comme des terrains partiellement bâtis contenant une réserve ", alors qu'une analyse du projet – qui vise à ajouter 421 m² à la surface bâtie et 914 m² à la SBPU – permet de constater qu'il correspond bien à une densification. A ses yeux, le rapport de E. _____ du 19 novembre 2015 n'est d'aucune aide à ce propos, dès lors qu'il ne contient pas d'argumentation plus détaillée. c) D'une manière générale, le bilan des réserves en zone d'habitation et mixte identifie trois types de parcelles. Les premières sont les parcelles libres de constructions qui possèdent donc l'entier de leurs droits à bâtir. Le second cas de figure correspond aux terrains partiellement bâtis, qui permettent l'édification d'une ou plusieurs nouvelles constructions, selon le plan d'affectation en vigueur. Enfin, il reste les parcelles bâties, dont les droits à bâtir au niveau du sol sont tous utilisés, mais sur lesquelles une densification est possible (cf. fiche 14 du SDT de janvier 2016, intitulée "Cas particuliers: réserves dans les terrains partiellement bâtis et potentiels de densification"). En l'espèce, l'on ne discerne pas d'emblée les motifs pour lesquels aucun potentiel constructible n'a été attribué aux parcelles 21 et 286, dès lors qu'il est manifestement possible, ainsi qu'en atteste la présente procédure, d'y ériger un bâtiment d'habitation conséquent. Peu importe toutefois. Comme il sera exposé ci-après (consid. 11),

la question de savoir si c'est à tort ou à raison que les parcelles en cause n'ont pas été incluses dans le bilan des réserves s'avère sans influence sur le sort de la présente cause. Le grief de violation du droit d'être entendu doit par conséquent être écarté.

E. 5

Sur le fond, le recourant A. _____ considère en premier lieu que la maison villageoise ECA 77 ne devrait pas être transformée, mais intégralement démolie aux fins de libérer les abords immédiats de l'église réformée ECA 76 d'une verrue particulièrement disgracieuse. Le Temple de Duillier serait en effet le seul à sa connaissance à " être mitoyen à une horreur bâtie de manière anarchique entre 1910 et 1920, env. ". a) L'art. 46 de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11) instaure une protection générale des " monuments historiques et des antiquités ", incluant tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et des antiquités immobilières et mobilières, trouvés dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (al. 1). Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords (al. 2). Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (al. 3). La LPNMS prévoit, par ailleurs, deux types de protection spéciale des " monuments historiques et des antiquités ". Il s'agit de l'inventaire (art. 49 à 51) et du classement (art. 52 à 54). A Duillier, la protection du patrimoine bâti est réglée par l'art. 12.21 RPGA ainsi rédigé: " Art. 12.21: Protection du patrimoine bâti [...] La Municipalité veille à ce que les principes suivants servent de base à l'élaboration des projets: a) Les bâtiments ou parties de bâtiments remarquables ou intéressants du point de vue architectural ou historique doivent en principe être conservés. Des transformations, de modestes agrandissements, un changement d'affectation sont toutefois possibles si ces modifications sont fondées et compatibles avec la conservation et la mise en valeur du bâtiment; b) Les bâtiments bien intégrés peuvent être modifiés et, le cas échéant démolis et reconstruits pour des besoins objectivement fondés pour autant que soient respectés le caractère spécifique de leur intégration et l'harmonie des lieux; c) La modification de constructions, parties de construction ou ouvrages mal intégrés sera l'occasion de supprimer ou d'atténuer leur défaut d'intégration. Dans tous les cas, la Municipalité s'appuyant sur le recensement architectural du Canton de Vaud, peut refuser tout projet qui compromettrait le caractère architectural d'un bâtiment ou de son environnement extérieur ". b) En l'occurrence, la maison villageoise ECA 77 destinée à la transformation se trouve dans une situation de contiguïté avec le Temple de Duillier ECA 76, par les maçonneries, sinon par les toitures. Le Temple est inscrit à l'inventaire cantonal des monuments historiques non classés et bénéficie d'une note *2* au recensement architectural. Selon la brochure " Recensement architectural du canton de Vaud " (2 ème éd., 2002), un édifice au bénéfice d'une telle note est qualifié de " monument d'importance régionale " et devrait être conservé dans sa forme et sa substance. Par ailleurs, conformément à l'art. 46 LPNMS exposé ci-dessus, aucune atteinte ne doit lui être portée qui en altère le caractère, y compris dans ses abords. Il convient ainsi d'examiner si, comme le soutient le recourant A. _____, la maison paysanne érigée à l'arrière du Temple en altère le caractère au point qu'elle devrait être démolie. Le SIPAL a attribué à ce rural une note *4*. D'après la brochure précitée, cette note est conférée à un bâtiment " bien intégré ", par son volume, sa composition et souvent sa fonction, et participant à la définition de l'identité de la localité; un tel bâtiment nécessite un traitement approprié et soigné afin de préserver l'image du site; sa sauvegarde et sa mise en valeur doivent être garanties dans le cadre de la planification communale. Force est ainsi de constater que le SIPAL a retenu que la maison paysanne s'avérait bien

intégrée et devait être préservée. Au demeurant, c'est bien parce que le premier projet de la constructrice démolissait une " tranche " de la maison paysanne en violation de l'art. 12.21 let. b RPGA que le SIPAL a émis un préavis négatif, pour revenir sur sa position au vu du second projet, qui préservait cette fois l'intégralité des volumes de ce bâtiment. Enfin, les extraits de publication produits par le recourant, notamment les photographies du Temple datant respectivement d'avant 1874, de 1910, de 1940, de 1960, de 1970 et de l'époque actuelle, ne conduisent pas le tribunal à s'écarter de l'appréciation du SIPAL. Ni le style, ni les dimensions de la maison paysanne, implantée à l'arrière du Temple, ne dénaturent de manière significative les qualités de ce monument. Dans ces conditions, le recourant dénonce en vain une violation des règles de protection du patrimoine.

E. 6

Le recourant B. _____ fait grief à la municipalité d'avoir accordé, s'agissant du garage souterrain projeté, une dérogation relative à la distance aux limites de propriété. a) En ce qui concerne les constructions en ordre non contigu, comme en l'espèce, l'art. 3.2 let. e RPGA fixe à 5 m au minimum " la distance entre les façades non implantées sur un alignement et la limite de la propriété voisine ". Il n'est pas contesté que le garage souterrain sera implanté à 1,5 m seulement des limites Sud-Ouest, Nord-Est et Sud-Est de la partie Nord des parcelles 21 et 286 réunies. A ce stade du raisonnement, le projet d'implantation litigieux n'est dès lors pas conforme à l'art. 3.2 let. e RPGA. b) aa) La municipalité soutient néanmoins en premier lieu que le garage souterrain projeté ne serait pas soumis aux exigences de l'art. 3.2 let. e RPGA, compte tenu d'une part de l'art. 84 LATC et d'autre part d'une interprétation restrictive de la disposition communale précitée, qui ne concernerait que les façades à proprement parler à l'exclusion des murs souterrains. bb) Selon l'art. 84 LATC, le règlement communal peut prévoir que les constructions souterraines ne sont pas prises en considération dans le calcul de la distance aux limites (al. 1), à condition que le profil et la nature du sol ne soient pas sensiblement modifiés et qu'il n'en résulte pas d'inconvénient pour le voisinage (al. 2). En principe, les constructions souterraines doivent respecter les distances réglementaires entre bâtiments et limites de propriété (CDAP AC.1992.0234 du 7 avril 1994 consid. 3). Selon la jurisprudence, à défaut de dispositions communales, l'art. 84 LATC soumet les constructions souterraines au même régime que les constructions hors sol, notamment en ce qui concerne les règles d'implantation. C'est dire qu'il impose une base réglementaire claire et précise pour que soit admissible l'aménagement d'un garage souterrain dans les espaces constructibles qui séparent des bâtiments sis sur une même parcelle. La même exigence peut être posée pour les constructions souterraines réalisées en limite de propriété et à plus forte raison pour celles qui s'implanteraient en empiétement sur deux ou plusieurs biens-fonds (CDAP AC.1993.0084 du 1^{er} juin 1994 consid. 7). En l'espèce, aucune disposition du règlement de Duillier ne concrétise la faculté offerte par l'art. 84 LATC, de sorte que les constructions souterraines demeurent soumises aux règles ordinaires régissant la distance entre bâtiments et limites de propriété. La municipalité ne convainc donc pas lorsqu'elle soutient que seules les façades seraient subordonnées aux exigences de l'art. 3.2 let. e RPGA. Il convient ainsi de confirmer que l'implantation du garage souterrain contrevient à cette dernière disposition. c) La municipalité affirme en second lieu avoir accordé à juste titre une dérogation à l'art. 3.2 let. e RPGA. aa) A teneur de l'art. 85 LATC, dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient. L'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un

autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (al. 1). Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières (al. 2). La Commune de Duillier a fait usage de cette possibilité à l'art. 12.23 RPGA, ainsi libellé: " Art. 12.23: Dérogations dans les zones à bâtir A titre exceptionnel et dans les limites des articles 85 et 85a LATC, la Municipalité peut accorder des dérogations aux dispositions du présent document: a) lorsqu'il importe de tenir compte d'une situation existante et de cas non prévus par la réglementation; b) lorsque la sauvegarde d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment qui présente une valeur architecturale ou historique nécessite des dispositions particulières; c) lorsqu'il importe de régler le cas d'un statut provisoire; d) lorsque l'application stricte d'une mesure d'aménagement empêche la réalisation d'une solution architecturale intéressante à dire d'expert; e) [...] f) [...]". bb) La municipalité et la constructrice expliquent que l'obligation d'implanter le garage souterrain à 5 m au moins de la limite de propriété réduirait largement les dimensions de cet ouvrage, au point qu'il ne pourrait plus couvrir les besoins en stationnement exigés par les futurs logements. Des cases devraient par conséquent être installées en surface, à savoir au Nord le long de la rue des Trois-Fontaines, ce qui entraînerait une démolition plus importante du muret, puis au Sud dans la cour existante de la maison paysanne, ce qui imposerait l'aménagement d'une sortie périlleuse sur la route cantonale. cc) Le nombre de places privées de stationnement est régi par l'art. 12.17 RPGA, qui prévoit: " Art. 12.17: Places de parc La Municipalité fixe le nombre de places privées de stationnement ou garages pour voitures qui doivent être aménagés par les propriétaires à leurs frais et sur leur terrain en rapport avec l'importance et la destination des nouvelles constructions. Dans les cas particuliers, la Municipalité se fonde sur les normes VSS ou sur des rapports d'experts. Pour les bâtiments d'habitation, seront aménagées au minimum a) deux places de stationnement ou garages par logement pour les résidents. b) 1 place pour 3 logements, mais au minimum 2 places par bâtiment pour les visiteurs. La Municipalité peut renoncer aux exigences ci-dessus ou les modifier lorsque l'aménagement de garages ou de places de stationnement porte atteinte à la qualité d'un bâtiment ou au caractère d'une rue ou lorsque l'exiguïté de la parcelle ne permet pas la réalisation des ouvrages nécessaires. Dans tous ces cas, il sera versé à la commune une contribution de remplacement par place manquante dont le montant, fixé par le règlement ad hoc, est destiné à la réalisation d'un parking public ". En d'autres termes, l'art. 12.17 RPGA impose pour l'essentiel deux places de parc par logement, auxquelles s'ajoutent des places visiteurs à raison d'une place pour trois logements mais au minimum deux places. La constructrice n'indique pas le nombre de logements prévus. Il découle toutefois de sa demande d'autorisation préalable d'implantation qu'elle entend aménager 24 places de stationnement. A lire l'art. 12.17 RPGA, une telle quotité correspond à environ 10 logements (2 places par logements, soit 20 places, auxquelles s'ajoutent une place visiteurs pour trois logements, soit 3 places). Or, la demande de permis d'implantation annonce une SBPU de 1'082 m² (correspondant au maximum autorisé par l'art. 3.8 RPGA), qui pourra aisément supporter au moins une dizaine d'appartements de dimensions confortables, à raison de plus de 100 m² en moyenne. La quotité de places de stationnement prévues, soit 24 cases, n'apparaît ainsi nullement excessive au regard des surfaces légitimement envisagées et doit par conséquent être admise en l'état. Il reste à examiner si l'aménagement de ces 24 places justifie de déroger aux exigences de l'art. 3.2 let. e RPGA et d'autoriser l'implantation du garage souterrain à 1,5 m, au lieu de 5 m, des limites Sud-Ouest, Nord-Est et Sud-Est de la partie Nord des parcelles 21 et 286 réunies. La lecture des plans révèle que la forme du bien-fonds nouvel état est

relativement étroite et qu'elle comporte des angles, de sorte que l'obligation de respecter une bande vierge de construction de 5 m réduira de manière significative les dimensions du garage souterrain. Il s'avère dès lors que ce sous-sol ne pourra pas accueillir la totalité des places exigées, ce qui conduira à la création de places de stationnement en surface. Or, ainsi que l'indiquent la municipalité et la constructrice de manière convaincante, une telle solution aura pour conséquences dommageables une démolition plus importante du muret longeant la rue des Trois-Fontaines ainsi qu'une multiplication des voies de sortie sur ladite rue et sur la route cantonale, sans compter qu'elle s'oppose à l'intérêt, non seulement privé comme le soutient le recourant, mais également public à conserver vierges de constructions les dégagements extérieurs d'un édifice (cf. CDAP AC.2010.0106 du 30 août 2011 consid. 3d/dd relatif aux objectifs poursuivis par la limitation des surfaces et volumes bâtis, à savoir garantir la qualité du milieu bâti en maintenant la proportion de surface de verdure, en permettant l'aménagement d'espaces de détente communs tels que les places de jeux, ainsi qu'en assurant l'aération et l'ensoleillement des bâtiments). Sur ce dernier point, s'il est exact que les constructions souterraines entravent la libre croissance de la végétation (CDAP AC.1995.0003 du 31 juillet 1996 consid. 3a et la référence), elles permettent néanmoins une végétalisation non négligeable, dans tous les cas plus favorable à l'environnement et au bien-être que des places de stationnement. Dans ces circonstances, le choix d'implantation de la constructrice ne relève pas de la simple commodité, comme le soutient le recourant, mais repose sur des motifs objectifs. De surcroît, l'on ne discerne pas, et le recourant ne l'allègue du reste pas, en quoi la dérogation requise porterait atteinte à un intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers, notamment des voisins, dès lors que le garage sera entièrement enterré sous le niveau du terrain naturel, qui plus est non pas en bordure immédiate de propriété, mais à 1,5 m de celle-ci. En conclusion, la municipalité n'a pas abusé de sa marge d'appréciation en autorisant la constructrice, en application des art. 12.23 let. a RPGA et 85 LATC, à implanter le garage souterrain à 1,5 m des limites de propriété, en dérogation aux exigences de l'art. 3.2 let. e RPGA.

E. 7

Le recourant B. _____ soutient par ailleurs qu'" au vu de l'ampleur du projet, il y a lieu de douter que le CUS [coefficient d'utilisation du sol] soit respecté ". Comme exposé ci-dessus, la demande d'autorisation préalable d'implantation fait état d'une SBPU de 1'082 m². Cette superficie annoncée respecte les exigences de l'art. 3.8 RPGA, de sorte que l'on saisit mal le grief soulevé. Pour le surplus, l'autorisation préalable d'implantation concerne les volumes et gabarits, ainsi que le nombre de niveaux. C'est au moment de l'enquête publique tendant à l'obtention du permis de construire que les plans détailleront le calcul du CUS et que le recourant pourra s'y opposer s'il le souhaite.

E. 8

Enfin, les recourants reprochent à la municipalité de ne pas avoir fait usage de l'art. 77 LATC pour refuser la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation en invoquant le projet de création d'une zone réservée au sens de l'art. 46 LATC. Sur ce point, il convient d'aborder la portée des art. 77 ss LATC (consid. 9), puis d'examiner la nature d'une autorisation préalable d'implantation et ses effets dans le temps (consid. 10), ensuite de déterminer si la municipalité a abusé de sa marge d'appréciation en délivrant l'autorisation préalable d'implantation litigieuse (consid. 11) et finalement d'élucider la question de savoir si la CDAP doit faire usage de l'art. 79 LATC (consid. 12).

E. 9

a) L'art. 77 LATC a la teneur suivante: " Art. 77 Plans et règlements en voie d'élaboration 1 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. 2 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. 3 Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique. 4 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. 5 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 ". L'art. 79 LATC dispose: " Art. 79 Plans et règlements soumis à l'enquête publique 1 Dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. 2 L'article 77, alinéas 3 à 5, est applicable par analogie, les délais des alinéas 3 et 4 ne courant que dès la communication de la décision du refus ". b) Lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'une norme non encore approuvée, et empêche ainsi la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en vigueur, il est nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps. Cette limitation découle de la nature juridique de l'effet anticipé, qui équivaut à une suspension de la procédure ou à un blocage temporaire, en d'autres termes à des mesures provisionnelles (TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; TF 1P.421/2006 du 15 mai 2007 consid. 3.2 et les références citées). Une telle mesure constitue une restriction à la garantie de la propriété; à ce titre, elle doit remplir les conditions exigées ordinairement à cet égard, à savoir respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité. En particulier, elle ne doit pas, en application du principe de la proportionnalité, s'étendre dans le temps au-delà d'un certain délai. Cette exigence se concrétise aux art. 77 et 79 LATC par la fixation de délais, d'une part pour mettre à l'enquête publique la planification annoncée et d'autre part pour adopter cette planification. 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 (CDAP AC.2016.0284 du 28 février 2017 consid. 2a; CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 2a). Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 77 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; TF 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7.1). Compte tenu des concepts juridiques largement indéterminés utilisés par l'art. 77 LATC, la municipalité qui applique cette disposition jouit d'une grande latitude de jugement. Elle dispose donc d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet notamment de délivrer le permis de construire alors même que

le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. CDAP AC.2016.0301 du 21 avril 2017 consid. 2c; AC.2016.0297 du 20 mars 2017 consid. 2c et la référence). Quant à l'art. 79 LATC, il s'applique à partir du moment où les plans et règlements envisagés sont soumis à l'enquête publique; dès cet instant, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Cette disposition est impérative et s'applique d'office (CDAP AC.2016.0339 du 17 mars 2017 consid. 2a; CDAP AC.2016.0284 du 28 février 2017 consid. 2a et les références; voir aussi RDAF 1990 p. 247). c) Selon une jurisprudence récente (AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3), le refus de permis de construire fondé sur l'art. 77 ou 79 LATC se distingue de la décision de créer une zone réservée, mais les deux instruments constituent des mesures provisionnelles prises dans le cadre d'une procédure de planification et ont les mêmes effets (cf. CDAP AC.1995.0202 du 23 février 1996 consid. 2a, publié in : RDAF 1996 p. 476; voir aussi arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 2d). Dans le système du droit vaudois, l'adoption d'une zone réservée est soumise à la même procédure que l'adoption ou la modification d'une zone "ordinaire" du plan d'affectation. Dès lors, l'art. 79 al. 1 LATC s'applique aussi dès l'ouverture d'une enquête publique concernant une zone réservée. La mesure provisionnelle "de type individuel" que représente un refus de permis de construire sur la base de l'art. 79 LATC est en quelque sorte combinée avec la mesure provisionnelle "de type général" qu'est la zone réservée et on évite ainsi le risque de compromettre la future planification (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990, p. 178 s.).

E. 10

L'art. 119 LATC traitant de l'autorisation préalable d'implantation dispose: " Art. 119 Autorisation préalable d'implantation 1 Toute personne envisageant des travaux peut requérir, avant la mise à l'enquête du projet de construction, une autorisation préalable d'implantation. Les articles 108 à 110 et 113 à 116 sont applicables. 2 L'autorisation préalable d'implantation est périmée si, dans les deux ans dès sa délivrance, elle n'est pas suivie d'une demande de permis de construire. 3 L'autorisation ne couvre que les éléments soumis à l'enquête publique préalable ". a) L'autorisation préalable d'implantation, dont de nombreux cantons permettent la mise à l'enquête (p. ex. "sanction préalable de construire" en droit neuchâtelois, "generelles Baubegehren" en droit bâlois), a été créée pour garantir à la procédure d'autorisation de construire un déroulement par étapes, expéditif et aussi économique que possible. Cette autorisation empêche le renchérissement ou l'allongement de la procédure d'autorisation. Elle permet surtout de garantir la sécurité du droit et la transparence aussi bien pour les constructeurs que pour les éventuels tiers intéressés (cf. ATF 135 II 30 consid. 1.3.5; TF 1C_40/2012 du 14 février 2012 consid. 2.3; ces arrêts concernent les conditions auxquelles le Tribunal fédéral accepte d'entrer en matière sur les recours contre ce type de décision incidente; voir également TF 1C_504/2009 du 24 novembre 2009 consid. 2.3 et TF 1C_86/2008 du 10 juillet 2008 consid. 2; CDAP AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a; CDAP AC.2014.0070 du 27 mai 2015 consid. 1d/aa). Il est parfois expédient d'obtenir de l'autorité municipale une décision de principe, si l'on peut dire, sur un projet envisagé, surtout si ce projet est complexe. Présenter des plans détaillés pour une telle construction, afin de satisfaire aux exigences posées par la demande de permis de construire, est très coûteux et il est plus sûr de soumettre à la municipalité, dans un premier temps, un projet plus général (Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2 ème éd., Lausanne 1988, p. 70; voir aussi Bulletin du Grand Conseil, séance du 13 novembre 1985, ch. 4.4.8 p. 485). L'autorisation préalable d'implantation se différencie du permis de construire en ce sens qu'elle ne règle que les éléments déterminants

pour l'admission du projet. Les modifications de détail peuvent être imposées ensuite au vu du projet définitif. Parmi ces aspects principaux figurent le principe de la construction, l'implantation proprement dite (position de l'ouvrage), le volume, la hauteur, la forme globale de la toiture, voire l'affectation de l'ouvrage projeté. Le dossier doit indiquer tous les travaux liés à l'implantation, soit en particulier les mouvements de terre envisagés ou l'emplacement des arbres dont l'abattage serait nécessaire (cf. ATF 101 Ia 213 consid. 3c; TF 1C_86/2008 du 10 juillet 2008 consid. 2.2.1; CDAP AC.2010.0158 du 6 mars 2012 consid. 2a; CDAP AC.2010.0158 du 6 mars 2012 consid. 2a; RDAF 1985 p. 496 et 1979 p. 362). Dans cette mesure, l'octroi de l'autorisation préalable d'implantation a les mêmes effets juridiques, en ce qui concerne les éléments contenus dans cette autorisation, que celui du permis de construire. Ce dernier doit donc être délivré si la demande en est faite dans le délai légal de deux ans (cf. art. 119 al. 2 LATC) et si le projet de construction est conforme aux conditions fixées par le permis d'implantation (ATF 101 Ia 213 consid. 3a; voir aussi CDAP AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a; CDAP AC.2001.0157 du 22 mai 2002 consid. 2a; CDAP AC.1995.0030 du 10 mai 1996 consid. 1a; RDAF 1979 p. 362). Les éléments du projet jugés conformes au plan d'affectation ou à la réglementation cantonale et communale de police des constructions ne peuvent plus être remis en cause par la suite par la municipalité (cf. TF 1C_528/2013 du 5 juin 2013 consid. 2.2; TF 1C_504/2009 du 24 novembre 2009 consid. 2.3; voir aussi ATF 135 II 30 consid. 1.3.1; RDAF 1979 p. 362). La décision octroyant l'autorisation préalable d'implantation produit les effets d'une décision définitive sur les points qu'elle tranche (Robert Zimmermann, Le Tribunal fédéral et l'autorisation préalable de construire, in : RDAF 1996 p. 281, spéc. p. 282). Ce caractère obligatoire du permis préalable d'implantation donne une sécurité au constructeur (Bovay, op. cit., p. 74). Autrement dit, ce permis confère temporairement force de chose décidée aux éléments qu'il contient, ce qui a pour effet d'empêcher que ces éléments soient remis en cause à l'occasion de la délivrance du permis de construire. C'est en cela qu'il contribue, comme le dit la jurisprudence fédérale, à la sécurité du droit (CDAP AC.2013.0007 du 24 avril 2013 consid. 6a et CDAP AC.2013.0005 du 24 avril 2013 consid. 3b; confirmés par CDAP AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a). b) En revanche, si le propriétaire laisse son permis préalable d'implantation se périmé ou s'il présente un projet qui ne respecte pas les conditions fixées par cette autorisation, l'autorité communale et, le cas échéant, l'autorité de recours examinent librement toutes les questions que soulève le projet, sans être liées par le permis d'implantation (ATF 101 Ia 213 consid. 3a; voir aussi CDAP AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a; CDAP AC.2001.0157 du 22 mai 2002 consid. 2a; CDAP AC.1995.0030 du 10 mai 1996 consid. 1a; RDAF 1979 p. 362). c) La question de savoir si et dans quelle mesure des changements de réglementation ou de planification projetés ou intervenus depuis l'entrée en force d'une autorisation préalable d'implantation permettent à une municipalité de refuser un permis de construire sollicité en temps utile, a fait l'objet de solutions diverses. aa) Selon un prononcé du 1^{er} février 1978, rendu par l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de construction (ci-après: CCR) avant l'entrée en vigueur de la LAT le 1^{er} janvier 1980, le permis préalable d'implantation avait pour effet que si le constructeur présentait une demande d'autorisation de construire dans le délai de validité du permis préalable en cause - alors de trois mois - et pour un bâtiment conforme aux éléments autorisés par ce permis, ceux-ci ne pouvaient pas être réexaminés par l'autorité, d'éventuels cas de révocation restant réservés. Ainsi, la mise à l'enquête publique d'un nouveau règlement communal, intervenue après l'entrée en force de l'autorisation préalable d'implantation, ne permettait pas à l'autorité d'interdire le projet par l'application

anticipée du futur règlement communal. En effet, lorsque le permis de construire était sollicité dans le bref délai de trois mois et pour un projet conforme, son refus apparaissait en quelque sorte analogue à la révocation d'une autorisation: une telle mesure n'était possible, en cas de changement de réglementation, que si l'intérêt public à l'immédiate application du droit matériel postérieur l'emportait manifestement sur l'intérêt du particulier titulaire de l'autorisation à la sécurité du droit (RDAF 1979 p. 362). L'ancien Tribunal administratif a également considéré par la suite, alors que la durée de validité du permis préalable d'implantation avait été prolongée à douze mois (art. 119 LATC dans sa version initiale du 4 décembre 1985 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987), puis à deux ans (art. 119 LATC dans sa version modifiée le 22 juin 1993 entrée en vigueur le 27 août suivant) que les décisions administratives, tels les permis préalables d'implantation, étaient au bénéfice de l'autorité de chose décidée dès qu'elles étaient devenues définitives par la suite de l'écoulement du délai de recours, de sorte qu'elles liaient l'ensemble des autorités administratives et judiciaires, dans l'état de fait et de droit leur ayant donné naissance, sauf motifs de révocation ou de nullité (AC.1993.0025 du 29 octobre 1993 consid. 1; voir aussi AC.2001.0059 du 21 décembre 2001 consid. 2d/aa). La doctrine a pour sa part estimé que, sauf cas de révocation, une modification législative ultérieure ne saurait avoir d'influence sur les éléments déjà examinés lors de l'octroi de l'autorisation préalable d'implantation, sous peine de diminuer très nettement l'intérêt et la portée de cette autorisation préalable. L'autorité disposait d'ailleurs à l'égard de la demande préalable d'implantation de la faculté de la refuser en cas de conflits de projets, par analogie au refus d'une demande de permis de construire (cf. Bovay, op. cit., p. 148 s., ég. p. 73 s. et 215 s.; voir aussi Marco Borghi, *Il diritto amministrativo intertemporale*, in : ZSR/RDS 1983 II p. 481, spéc. ch. 3.1.2.5.1.3 p. 489, selon lequel l'autorisation préalable d'implantation a comme particularité que l'autorité est liée, sauf disposition contraire expresse, par sa propre décision rendue sur la base du droit en vigueur, excluant ainsi, du moins pour une certaine période, l'application éventuelle de nouvelles loi s). Dans un passage relatif au permis de construire, Bovay avait précisé que la révocation pouvait être nécessaire notamment lorsque l'autorisation avait été délivrée en conformité avec le droit alors en vigueur mais qu'elle était devenue par la suite contraire aux dispositions légales ou réglementaires (ayant changé dans cet intervalle). L'autorité devait alors procéder à une pesée d'intérêts, en mettant en balance, d'un côté, l'intérêt à une application correcte du droit objectif ainsi qu'au respect de celui-ci par les décisions de l'administration et, de l'autre côté, l'intérêt à la sécurité du droit ainsi qu'à la stabilité des relations juridiques sur laquelle les administrés devaient pouvoir compter. L'intérêt à la sécurité du droit devait l'emporter lorsque, notamment, les autorisations délivrées avaient déjà été utilisées par l'administré, en particulier lorsque celui-ci avait, de bonne foi, commencé les travaux ou avait investi des sommes considérables en vue de ces travaux (Bovay, op. cit., p. 215 ss). Toutefois, l'ancien Tribunal administratif a jugé postérieurement que la municipalité n'était tenue par le permis préalable d'implantation que dans la mesure où la situation de fait et de droit déterminante qui avait conduit à son octroi restait pour l'essentiel inchangée (AC.2001.0157 du 22 mai 2002 consid. 2b). Cette dernière jurisprudence a été reprise telle quelle par la CDAP (AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a; AC.2012.0180 du 12 décembre 2012 consid. 3b; AC.2009.0276 du 23 avril 2010 consid. 1b; AC.2004.0109 du 16 mars 2005 consid. 3a). Précisons encore que la CDAP a néanmoins considéré que dès lors qu'une autorisation préalable d'implantation déployait, pour les éléments qu'elle couvrait, les mêmes effets juridiques qu'un permis de construire, les exigences liées à l'application de l'art. 77 LATC devaient être examinées, pour tous les

aspects principaux du projet tels que définis par l'autorisation préalable d'implantation, dès la décision d'octroi d'une telle autorisation, non à l'occasion de la demande de permis de construire subséquente seulement. L'autorité intimée ne pouvant invoquer à plusieurs reprises l'art. 77 LATC pour s'opposer à un même projet, dans l'hypothèse où l'autorisation litigieuse devait être octroyée, l'opposant ne pourrait se prévaloir à nouveau de cette disposition pour s'opposer à la demande de permis de construire y relative - pour peu que cette demande soit déposée dans le délai prévu par l'art. 119 al. 2 LATC, et que le projet n'ait pas subi de modification notable dans l'intervalle (AC.2010.0158 du 6 mars 2012 consid. 2b). bb) Il découle de ce qui précède que de nombreuses interrogations subsistent au sujet de la mesure dans laquelle une municipalité serait habilitée à refuser un permis de construire sollicité dans le délai de validité d'une autorisation préalable d'implantation - et pour un projet conforme aux éléments couverts par ce permis préalable - en présence d'un changement de réglementation ou de planification projeté, mis à l'enquête publique ou adopté dans l'intervalle. Ces interrogations souffrent de demeurer indécisées dans la présente procédure, dès lors que celle-ci porte uniquement sur la validité de l'autorisation préalable d'implantation, à l'exclusion de la validité du permis de construire subséquent, qui n'a pas encore été sollicité. Il n'est donc pas nécessaire de trancher ici le point de savoir si la municipalité de Duillier pourra - ou même devra - refuser le permis de construire en raison de la procédure d'aménagement de la zone réservée ou de celle de révision du PGA. Il suffit de constater qu'il n'est pas exclu, en l'état actuel de la jurisprudence, qu'une municipalité saisie d'une requête de permis de construire déposée dans le délai de validité de l'autorisation préalable d'implantation - et pour un projet conforme aux éléments couverts par celui-ci - reste liée dans une certaine mesure par ledit permis préalable, en dépit d'un changement de réglementation ou de planification projeté, mis à l'enquête publique ou adopté dans l'intervalle. Il convient par conséquent de retenir que les griefs des recourants portant sur l'application des art. 77 et 79 LATC n'apparaissent pas d'emblée dénués de portée, si bien qu'il se justifie d'examiner sur le fond cette argumentation (cf. consid. 11 et 12 infra).

E. 11

En l'espèce, l'autorité intimée a accordé l'autorisation préalable d'implantation en renonçant à faire usage de l'art. 77 LATC. Il convient d'examiner si elle a, ce faisant, abusé de son pouvoir d'appréciation. a) Le recourant B. _____ rappelle que le bilan largement excessif de la Commune de Duillier doit la conduire à réviser son PGA afin de redimensionner ses zones à bâtir. Or, à ses yeux, en délivrant de nombreux permis de construire et autorisations préalables d'implantation avant l'achèvement de ce processus de révision, la municipalité péjore la situation actuelle, se prive de la marge de manœuvre nécessaire à déterminer les parcelles qui auraient à "supporter le poids" dudit redimensionnement et anticipe par conséquent le processus de révision du PGA. S'agissant plus précisément des parcelles 21 et 286 litigieuses, le recourant estime, contrairement à la municipalité, que ces terrains contiendraient des réserves de droits à bâtir. La municipalité violerait donc le principe de l'égalité de traitement entre propriétaires fonciers en écartant d'emblée ces parcelles du redimensionnement de la zone à bâtir. A cela s'ajoute pour le recourant que la demande d'autorisation préalable d'implantation ici litigieuse vise expressément à "sauvegarder" des droits à bâtir avant l'entrée en vigueur de la révision du PGA, procédé que les autorités cantonales entendent précisément éviter. Dans la même ligne, le recourant A. _____ reproche à la municipalité de s'être empressée de délivrer le permis d'implantation en cause - ainsi que d'autres permis d'implantation ou de construire - afin de soustraire les parcelles

concernées aux rigueurs des projets de zone réservée et de révision du PGA. De son avis de surcroît, une autorisation préalable d'implantation ne constituerait qu'un moyen destiné à échapper plus facilement encore aux effets des futures planifications. De tels procédés, visant à favoriser certains propriétaires uniquement, seraient contraires au principe de l'égalité de traitement. b) Pour sa part, la municipalité confirme avoir renoncé à juste titre à identifier les parcelles en cause, sises " au centre du tissu bâti historique ", dans le bilan des réserves comme des terrains partiellement bâtis contenant une réserve. Il s'ensuit selon elle que leur dézonage ne permettra pas de participer quantitativement à la réduction du surdimensionnement de la zone à bâtir. Dès lors, en délivrant ce permis, l'autorité communale ne mettrait pas en péril la réussite de la révision du PGA en vue de sa mise en conformité à la LAT. De plus, il ne serait pas prévu, ni possible d'imaginer que leur affectation future puisse être hors zone à bâtir. Enfin, la promulgation annoncée d'une zone réservée ne changerait rien à cette appréciation. En effet, elle avait bien précisé que cette mesure ne s'appliquerait qu'aux projets déposés après le 15 juin 2016. S'il existait bien un effet anticipé négatif de la future nouvelle planification, cet effet serait limité rationae temporis par l'expression claire de la municipalité de sa volonté de limiter cette mesure aux autorisations sollicitées après le 15 juin 2016. Le projet en cours ayant été déposé avant cette date, il ne serait pas concerné. c) On rappelle qu'aux termes de l'art. 77 LATC, le permis de construire – ici une autorisation préalable d'implantation – peut être refusé lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. En l'occurrence, au moment où la municipalité a statué, le projet de zone réservée envisagé prévoyait à son art. 3 que " toute nouvelle construction est interdite ", à l'exception des dépendances de peu d'importance (al. 1), les transformations des bâtiments existants pouvant être autorisées dans les limites des volumes existants, " pour autant qu'elles n'augmentent pas les surfaces habitables de façon disproportionnée " (al. 2). Dès lors que le projet faisant l'objet de la requête d'autorisation préalable d'implantation portait non seulement sur une transformation impliquant l'ajout de surfaces habitables non négligeables, mais encore sur l'édification d'un nouveau bâtiment d'habitation, il n'était manifestement pas conforme au projet de zone réservée. Cela étant, la demande d'autorisation préalable d'implantation a été déposée le 3 septembre 2015 déjà. La municipalité a statué non pas dans le délai prévu de 40 jours (cf. art. 114 LATC), soit à la mi-octobre 2015 mais le 25 avril 2016 seulement. Cette situation plaide déjà à l'encontre d'une application de l'art. 77 LATC, qui reviendrait à péjorer la situation de la constructrice en raison du retard de la municipalité. Il en va d'autant plus que le projet de planification en cause porte sur une zone réservée qui, à la différence de zones proprement dites, constitue une mesure de blocage portant une atteinte sévère aux droits des propriétaires. Il n'y a dès lors pas lieu d'appliquer l'art. 77 LATC de manière extensive, sous peine d'anticiper excessivement les effets paralysants de la zone réservée et, de fait, de prolonger sa durée de validité au-delà des limites légales fixées par les art. 27 LAT et 46 al. 1 LATC. Pour le surplus, on ne distingue pas en quoi la nécessité de redimensionner la zone à bâtir de Duillier conformément à l'art. 15 LAT et au Plan directeur cantonal conduirait à une autre solution. En effet, il convient de rappeler que l'art. 15 al. 2 LAT exigeant que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites, ne contient pas d'interdiction de construire immédiatement applicable pour les communes concernées, contrairement à l'art. 75b Cst. associé à l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. (cf. ATF 140 II 25 consid. 4.3 a contrario). La CDAP a de même déjà eu l'occasion de constater que la modification de la LAT du 15 juin 2012 ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour

un projet conforme à un plan d'affectation en vigueur (cf. CDAP AC.2014.0314 du 4 septembre 2015 consid. 10d; voir aussi CDAP AC.2014.0389 du 15 décembre 2015 consid. 1b et AC.2014.0013 du 2 novembre 2015 consid. 3d). Elle a également retenu qu'il n'y a pas lieu d'admettre que l'entrée en vigueur du PDCn et de la nouvelle LAT constitue à elle seule, pour les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée, une modification sensible des circonstances au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC. Une autre solution reviendrait largement à permettre le blocage de la totalité, ou peu s'en faut, des surfaces en zone à bâtir non encore construites des communes concernées. Toute personne voisine d'un terrain en zone à bâtir pourrait en effet utilement tenter de faire échec à un projet de construction, actuel ou envisagé, en requérant d'ores et déjà l'abandon ou la suspension de la planification en vigueur, ce qui n'est pas concevable. La cour a par ailleurs considéré qu'il n'y avait pas lieu de présumer des choix à venir du planificateur communal quant à l'identification des surfaces qui devront être déclassées cas échéant (cf. CDAP AC.2014.0354 du 21 juin 2016 consid. 5c; confirmé par CDAP AC.2016.0297 du 20 mars 2017 consid. 3b; CDAP AC.2016.0027 du 10 mars 2017 consid. 15a; CDAP AC.2015.0321 du 31 août 2016 consid. 4e; CDAP AC.2016.0232 du 14 mars 2017 consid. 2d/cc). Encore doit-on préciser que la mesure A12 du PDCn actuellement en vigueur (3^{ème} adaptation) incite certes les communes manifestement surdimensionnées telles que Duillier (i.e. dont les réserves dépassent deux fois le taux admissible d'augmentation de la population de 1% par année de 2008 à 2023) à réviser leur PGA. Ce redimensionnement doit néanmoins s'effectuer par le déclassement des terrains menacés par des dangers ou exposés à des nuisances graves pour la population, l'environnement ou les biens de valeur; par le déclassement des terrains réservés à d'autres usages (ex.: zones de détente ou de verdure); par le déclassement de terrains non équipés, non construits depuis plus de 15 ans, qui ne font pas l'objet d'un projet à court terme, situés loin des dessertes en transports publics, situés loin des centres bâtis. Les terrains bien desservis en services et équipements, qui permettraient de renforcer un centre ou un village, ne sont en principe pas concernés. Par conséquent, si les communes surdimensionnées sont appelées à faire usage de l'art. 77 LATC afin d'éviter de péjorer la situation existante pendant le processus de redimensionnement de la zone à bâtir (révision du PGA, précédée cas échéant de l'aménagement d'une zone réservée), cela ne signifie pas qu'elles doivent appliquer sans discernement cette disposition à toute demande de permis de construire. En l'espèce, les ouvrages projetés seront réalisés en zone du village, dans un environnement largement bâti, le long de rues déjà construites. Il n'apparaît dès lors pas d'emblée que la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation entraverait les projets de réduction de la zone à bâtir de la commune. Peu importe ainsi que les parcelles en cause n'aient pas été prises en considération dans le bilan des réserves à bâtir. Quant au principe d'égalité de traitement, il n'a qu'une importance réduite dans l'élaboration de la planification (cf. TF 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 4.1; CDAP AC.2016.0002 du 29 août 2016 consid. 2a), sans compter qu'il ne s'agit pas, ici, de classer ou de déclasser un bien-fonds plutôt qu'un autre, mais d'accorder un permis préalable d'implantation sur la base du droit en vigueur. Le projet de 4^{ème} adaptation du PDCn ne conduit pas à une autre conclusion. Selon ses fiches éditées en janvier 2016, le SDT incite, dans l'optique de cette 4^{ème} adaptation, à dézoner en priorité les réserves excédentaires situées hors du territoire urbanisé, le reste du territoire communal devant faire l'objet d'une analyse fine du redimensionnement à réaliser à l'intérieur du territoire urbanisé (fiche 9). Dans sa version du 29 septembre 2016 transmise au Grand Conseil le 7 octobre 2016, le projet de 4^{ème} adaptation confirme que les communes sont

incitées à densifier le territoire urbanisé et à mettre en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification. Enfin, dans sa version adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017, le projet modifie le cadre du redimensionnement, puisqu'il fait passer l'année de référence à 2015, l'horizon de planification à 2036 et, pour les communes hors centre, la croissance annuelle admissible à 0,75 % par année. Tout bien pesé, on ne discerne pas en quoi la municipalité aurait abusé de sa marge d'appréciation en renonçant à faire application de l'art. 77 LATC. Pour le surplus, il est relevé les réserves déjà exprimées quant à la portée d'un grief tiré de cette disposition pour contester une autorisation préalable d'implantation (cf. consid. 10 supra).

E. 12

Le projet de zone réservée ayant été mis à l'enquête publique pendant la présente procédure de recours, il reste à examiner si l'art. 79 LATC fait désormais obstacle à la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation litigieuse. a) On rappelle qu'aux termes de l'art. 79 LATC, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Celui-ci doit être adopté dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique, le département pouvant prolonger ce délai de six mois. Cette disposition est impérative et s'applique d'office. Il reste à examiner si et dans quelle mesure l'autorité de recours est, elle, tenue d'appliquer l'art. 79 LATC lorsqu'un projet de plan d'affectation est mis à l'enquête publique après le dépôt d'un recours dirigé contre la décision de la municipalité délivrant un permis préalable d'implantation. b) Il convient d'examiner l'historique de la jurisprudence rendue au sujet de l'art. 79 LATC, étant précisé que celle-ci porte uniquement sur les permis de construire, à l'exclusion des permis préalables d'implantation. La première décision a été prononcée le 13 juin 1989 par la Commission cantonale de recours en matière de construction (ci-après: CCR), saisie du recours d'un opposant contre une décision de la municipalité délivrant un permis de construire (cf. RDAF 1990 p. 247). Dans cette décision, la CCR a commencé par rappeler que selon une jurisprudence constante, elle statuait en application du droit tel qu'il se présentait lorsqu'elle rendait son prononcé. Elle a ensuite exposé la portée de l'art. 79 LATC, notamment son caractère impératif, en relevant qu'à teneur de l'al. 2 de cette disposition, le délai de six mois pendant lequel la nouvelle réglementation projetée déploie des effets négatifs anticipés court dès la communication de la décision municipale de refus. Ce système était parfaitement cohérent et ne posait aucune difficulté d'application lorsqu'un permis de construire était sollicité alors qu'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation était déjà ouverte. La situation n'était toutefois pas aussi simple lorsque la municipalité avait délivré le permis de construire avant que le projet de planification soit mis à l'enquête, et que celle-ci intervenait pendant la procédure de recours. Tout bien pesé, dans cette hypothèse, le délai de l'art. 79 al. 2 LATC devait courir dès le dernier jour de l'enquête publique. Plus précisément, la CCR a considéré: "[...] Mais il se peut — c'est précisément le cas en l'espèce — que, la municipalité ayant accordé un permis de construire avant l'ouverture d'une enquête publique visée par l'article 79 LATC, sa décision soit attaquée par un tiers opposant (ou par le constructeur lui-même, qui contesterait les conditions assortissant le permis); et que, l'ouverture d'une telle enquête survenant pendant le déroulement de la procédure de recours, le permis de construire ne soit pas encore définitif et exécutoire. Or, dans une telle hypothèse, que le législateur cantonal n'avait pas envisagée en édictant l'article 79 alinéa 2 LATC, la municipalité n'a en principe aucune raison de statuer à nouveau, quel que soit le contenu du plan ou de la réglementation en voie d'élaboration. Quelle sera alors la durée des

effets paralysants qu'engendre impérativement l'ouverture de cette nouvelle enquête en vertu de l'article 79 alinéa 1 LATC? On pourrait soutenir que, la Commission de céans se substituant à l'autorité municipale et devant se prononcer en fonction des critères qui auraient dû guider cette dernière à la lumière de la situation de fait et de droit telle qu'elle se présente au jour de son prononcé, le délai de six mois doit être calculé dès la notification de la décision cantonale. A première vue séduisante, cette solution méconnaît cependant l'une des composantes essentielles du système introduit par l'article 79 LATC, soit la protection des droits du propriétaire constructeur. En raison de l'atteinte qu'ils engendrent, les effets négatifs anticipés que déploient le plan ou le règlement d'affectation en voie d'élaboration sont, jusqu'à leur adoption par l'organe délibérant communal, strictement limités dans le temps: non seulement le propriétaire sait-il qu'une fois la décision municipale notifiée, ces effets ne peuvent s'exercer au-delà des délais statués par l'article 77 alinéa 3 et 4 LATC, appliqués par analogie; mais il sait également que, pour sa part, la municipalité est préalablement tenue, en vertu de l'article 114 LATC, de statuer sur la demande de permis dans un délai déterminé. Or, pour des raisons évidentes, aucune disposition correspondant à l'article 114 LATC n'est applicable à la décision de la Commission de céans et ne lui impose de statuer dans un délai péremptoire. La complexité de l'instruction de certaines causes, la survenance de circonstances imprévues susceptibles, même à l'audience de jugement, d'entraîner une suspension de l'instruction ou un report de la délibération, peuvent, dans certains cas, prolonger dans une mesure non négligeable le délai — généralement de quelques mois — qui s'écoule entre le jour où la Commission de céans est saisie d'un pourvoi et celui où elle notifie son prononcé. Or, la garantie de la propriété privée ne s'accommoderait pas, en l'absence d'une base légale expresse, d'une solution selon laquelle la Commission de céans se substituant à la municipalité, les facultés de bâtir du propriétaire constructeur seraient paralysées pendant une période indéterminée et parfois prolongée, avant même que les délais statués par l'article 79 alinéa 2 LATC (et 77 al. 3 et 4 LATC appliqués par analogie) n'aient commencé à courir. Dès lors, en présence d'une lacune de la loi qu'il appartient au juge de combler [...], la Commission de céans considère que, dans l'hypothèse ici envisagée, le délai de l'article 79 alinéa 2 LATC doit courir, comme le prévoit l'article 77 alinéa 3 LATC s'agissant des plans et règlements en voie d'élaboration, dès le dernier jour de l'enquête publique. Il apparaît en effet cohérent de fixer, dans ces deux situations, un dies a quo identique, dès lors que l'article 77 LATC vise lui aussi – mais expressément – l'hypothèse d'une décision municipale antérieure à l'ouverture d'une enquête publique. Qui plus est, cette solution est également satisfaisante au regard des exigences découlant tant de la garantie de la propriété privée que du principe de la sécurité de droit. Appliquée au cas particulier, cette solution jurisprudentielle conduit ainsi à constater qu'à la date du 7 février 1989, le délai de six mois, calculé dès le 11 juin 1988, était échu. En outre, la municipalité n'ayant pas requis la prolongation de ce délai et son représentant ayant même précisé, à l'audience, qu'elle avait délibérément renoncé à le faire, il s'ensuit que la réglementation nouvelle de la zone du centre, telle que soumise à l'enquête publique du 26 avril au 10 juin 1988, ne déploie plus les effets paralysants négatifs que lui eût conférés, pendant un temps limité, l'article 79 LATC ". Par la suite, appelé à traiter d'un recours formé par des opposants contre un permis de construire qu'une municipalité avait délivré sans tenir compte d'un projet de planification en cours, le Tribunal administratif a considéré que la mise à l'enquête de la planification projetée durant la procédure de recours pendante devait être analogue à une modification législative en cours d'instance. Or, le fait qu'un recours ait été déposé était " tout à fait contingent " et ne dépendait d'ailleurs même pas de

l'autorité intimée. Le dépôt d'un recours et la durée de la procédure ne devaient pas péjorer dans un tel cas la situation du bénéficiaire de l'autorisation accordée. Enfin, dès lors que la décision attaquée avait été rendue avant l'ouverture de l'enquête de la planification projetée, la règle impérative de l'art. 79 LATC n'était pas applicable (cf. CDAP AC.1996.0158 du

E. 16

janvier 1997 consid. 6). Quelques années plus tard, le Tribunal administratif a été saisi d'un recours du département alors en charge des travaux publics, dirigé contre une décision municipale délivrant un permis de construire alors qu'une zone réservée cantonale était projetée. Constatant que ladite zone réservée avait été mise à l'enquête publique pendant la procédure de recours, le Tribunal administratif a fait application de l'art. 79 LATC en retenant néanmoins que le délai de six mois pour adopter le projet dès le dernier jour de l'enquête publique au sens de l'art. 77 al. 3 LATC était désormais largement dépassé, si bien que le département ne pouvait plus se fonder sur les art. 77 et 79 LATC pour s'opposer au permis de construire litigieux (cf. CDAP AC.1997.0014 du 30 mars 2001 consid. 2b). Dans une affaire encore ultérieure, où les recourants - opposants – reprochaient à la municipalité intimée d'avoir délivré le permis de construire en violation de l'art. 77 LATC, le Tribunal administratif a relevé que la planification projetée avait été mise à l'enquête publique pendant la procédure de recours et a implicitement fait application de l'art. 79 LATC en examinant si l'ouvrage litigieux respectait les exigences de la future réglementation; tel n'étant pas le cas, il a admis le recours et annulé le permis délivré (cf. CDAP AC.2006.0251 du 28 juin 2007 consid. 3 et 11). Appelée à traiter d'un recours similaire d'opposants, la CDAP a d'abord constaté que l'art. 79 LATC n'avait pas trouvé application au moment où la municipalité avait délivré le permis de construire, puisque l'enquête publique de la planification projetée était intervenue après le recours. Elle a ensuite exposé qu'en matière d'autorisation de police, l'autorité de recours appliquait les règles en vigueur au moment où elle statuait lorsque le droit s'était modifié en cours de procédure, y compris, références à l'appui, l'art. 79 LATC en cas de nouveau plan ou règlement mis à l'enquête pendant la procédure de recours (cf. CDAP AC.2011.0082 du 27 juillet 2012 consid. 4). Enfin, dans une affaire récente, la CDAP a de même appliqué l'art 79 LATC dans des circonstances de fait analogues, en retenant, également références à l'appui, que lorsqu'un projet de plan d'affectation est mis à l'enquête publique après le dépôt d'un recours dirigé contre la décision de la municipalité statuant sur une demande de permis de construire, l'incidence du plan d'affectation sur le permis de construire doit être examinée au regard de l'art. 79 LATC (cf. AC.2015.0192 du 9 février 2016 consid. 2c et 3). Les références mentionnées par les arrêts AC.2011.0082 du 27 juillet 2012 et AC.2015.0192 du 9 février 2016 concernent cependant exclusivement des cas où la municipalité avait, non pas délivré, mais refusé le permis de construire en application de l'art. 77 LATC (cf. par exemple la référence à l'arrêt AC.2000.0212 du 12 juillet 2006 consid. 3a), de sorte que le rejet du recours sur la base de l'art. 79 LATC ne faisait que confirmer le refus municipal (voir aussi décision de la CCR n° 2557 du 13 octobre 1971, résumée in : RDAF 1973 p. 295). c) Il s'avère à la lecture des arrêts susmentionnés qu'il est temps d'approfondir la réflexion entamée par le prononcé de la CCR du 13 juin 1989, d'autant plus que ce prononcé a suscité quelques réserves de la doctrine (cf. Raymond Didisheim, 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 1, spéc. p. 13 s.). Tout d'abord en effet, la décision initiale rendue par la CCR, en 1989, reposait sur l'idée que ladite commission statuait en application du droit en vigueur au moment où elle se prononçait. Or, la mise à l'enquête publique d'un projet de planification

pendant la procédure de recours constitue uniquement l'une des étapes du changement de législation, le droit en vigueur demeurant en l'état inchangé. De plus, la jurisprudence relative à la portée d'une modification législative en instance de recours a évolué depuis 1989. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe serait désormais l'examen par l'autorité de recours selon le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué, hormis les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant (cf. ATF 141 II 393 consid. 2.4 p. 398; ATF 139 II 243 consid. 11.1 p. 259; ATF 135 II 384 consid. 2.3 p. 390; ATF 125 II 591 consid. 5e/aa p. 598; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., Berne 2012, ch. 2.4.2.4 p. 194; voir aussi CDAP AC.2005.0283 du 2 juin 2006 consid. 3a). En troisième lieu, s'agissant du cas particulier des art. 77 et 79 LATC, l'application d'office par la CDAP de l'art. 79 LATC alors que la municipalité a, elle, refusé de faire application de l'art. 77 LATC, place le constructeur à la merci d'un recours formé par un tiers, recours qui a automatiquement pour effet, par le seul écoulement du temps, de rendre illicite une décision pourtant conforme au droit lorsqu'elle a été rendue. Il est en outre douteux, comme le relève Raymond Didisheim, qu'une telle extension du champ d'application de l'art. 79 LATC, compte tenu de l'atteinte qu'elle porte au droit de propriété du constructeur, soit admissible sans une base légale claire, en l'état inexistante. Enfin, au vu de la durée des procédures de recours, la probabilité est grande que le délai de six mois, courant selon la décision de la CCR dès le dernier jour de l'enquête publique de la future planification, soit échu avant même que la CDAP ne statue. Sur ce point, il est hasardeux de compter sur la municipalité qui a délivré le permis et qui est dessaisie du dossier, pour en requérir en temps utile la prolongation. Il suffirait ainsi au constructeur d'attendre l'échéance du délai de six mois, aisément atteint pendant la procédure de recours, ou peu de temps après, pour renouveler sa demande de permis de construire sans que la municipalité, ni la CDAP, ne puissent lui opposer l'application des art. 77 ou 79 LATC. d) Dans ces conditions, il convient de revenir sur la décision de la CCR de 1989. Ainsi, lorsqu'un recours est dirigé contre un permis de construire que la municipalité a délivré en renonçant à faire usage de l'art. 77 LATC, la mise à l'enquête publique du projet de planification après le dépôt du recours ne permet pas à la CDAP d'annuler le permis de construire en application de l'art. 79 LATC. Ce principe peut être appliqué à l'autorisation préalable d'implantation, dans la mesure où cette autorisation a les mêmes effets juridiques, en ce qui concerne les éléments qu'elle couvre, que le permis de construire. En l'espèce par conséquent, la mise à l'enquête de la zone réservée après le dépôt du recours ne permet pas à la CDAP de se fonder sur l'art. 79 LATC pour annuler le permis préalable d'implantation que la municipalité avait délivré en renonçant à faire usage de l'art. 77 LATC. C'est dès lors en vain que les recourants se prévalent de l'art. 79 LATC. Cela étant, on rappellera encore une fois les réserves déjà exposées quant à la portée d'un grief tiré de cette disposition pour contester une autorisation préalable d'implantation (cf. consid. 10 supra). e) Encore faut-il préciser que la mise à l'enquête publique en février 2017 de la modification de l'art. 3 du projet de zone réservée selon lequel, désormais, " 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 ", ne conduit pas à une autre conclusion. A supposer en effet que cette modification, dont il n'y a pas lieu d'examiner ici la conformité au droit supérieur, concerne tant les permis d'implantation que les permis de construire, elle ne peut que conduire à confirmer la décision attaquée. 13. Vu ce qui précède, le recours formé par A. _____ doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, le recours formé par B. _____ doit être rejeté et les décisions attaquées doivent être confirmées. Succombant,

les recourants assumeront un émolument judiciaire, ainsi que des dépens en faveur de la commune et de la constructrice, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (cf. art. 49 al. 1 et 55 LPA-VD).

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