

VD_OMNI AC.2016.0230 vom 13. September 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-09-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0230

FR: VD_OMNI AC.2016.0230 du 13 septembre 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0230 del 13 settembre 2017

Regeste

A. _____ et B. _____ /Municipalité de Duillier, C. _____ et D. _____ | Rejet du recours déposé contre une autorisation préalable d'implantation pour deux villas jumelles sur une parcelle concernée par un projet de zone réservée. La mise à l'enquête du plan instaurant la zone réservée est intervenue après que la décision attaquée a été rendue par la municipalité, de sorte que l'art. 79 LATC ne s'applique pas. Par ailleurs, la municipalité n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation conféré par l'art. 77 LATC en délivrant l'autorisation préalable d'implantation. Rappel que cette dernière ne confère pas aux propriétaires le droit de construire et que si ces derniers demandent un permis de construire, la municipalité ne sera tenue par l'autorisation préalable d'implantation que dans la mesure où la situation de fait et de droit déterminante reste pour l'essentiel inchangée.

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet de construction et délivre une autorisation préalable d'implantation peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD; voir notamment, dans la jurisprudence fédérale, ATF 137 II 40 consid. 2.3). Le propriétaire d'un bien-fonds directement voisin, qui a formé opposition lors de l'enquête publique, a en principe qualité pour recourir lorsqu'il critique notamment les dimensions ou les effets de la construction projetée. En l'occurrence, les recourants font valoir qu'ils sont "concernés de manière directe" par la réalisation des deux villas projetées; implicitement, ils soutiennent que leur situation de propriétaires d'un bâtiment voisin serait modifiée en cas de construction sur la parcelle *****, qui constitue actuellement un espace libre de tout bâtiment, en direction du sud et du lac. Dans ce contexte, on doit admettre que les recourants peuvent invoquer un intérêt digne de protection à ce que la parcelle voisine demeure en l'état, et ils peuvent donc se plaindre d'une violation de règles du droit de l'aménagement du territoire en vue d'obtenir une annulation de l'autorisation litigieuse. En d'autres termes, ils ont qualité pour recourir et il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 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.

E. 3

L'autorisation ne couvre que les éléments soumis à l'enquête publique préalable. Le renvoi aux art. 108 ss LATC signifie que, pour la forme de la demande d'autorisation, l'enquête publique et la décision, on applique les dispositions relatives au permis de construire. La portée juridique de l'autorisation préalable d'implantation est restreinte et elle ne vise pas tous les aspects du projet. Cette autorisation peut, selon les cas, se limiter à régler la question de l'implantation proprement dite; elle peut aussi régler celles du volume, de la hauteur, voire de l'affectation de l'ouvrage projeté, si ces indications figurent dans la demande. L'autorité compétente tranche des questions de principe, à propos en particulier du droit de construire, de l'emplacement, du type d'ouvrage et des rapports de surface. Ensuite, dans une seconde phase, le permis de construire doit être délivré si la demande en est faite dans le délai, si le projet de construction est conforme aux conditions fixées dans l'autorisation d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables (cf. arrêt AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a-b; Benoît Bovay et al., *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 4 e éd. 2010, n. 1 et 2 ad art. 119 LATC). La jurisprudence fédérale mentionne que plusieurs cantons connaissent le système de l'autorisation préalable, la procédure par étapes pouvant se révéler plus rapide et plus économique (ATF 135 II 30 consid. 1.3.5). En principe, l'octroi d'une autorisation préalable d'implantation n'entraîne aucun préjudice irréparable pour les opposants au projet puisqu'il ne permet pas à son bénéficiaire d'entreprendre d'autres démarches que celles nécessaires à l'obtention de l'autorisation définitive de construire (arrêt TF 1C_528/2013 du

E. 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. Il résulte de la jurisprudence que les art. 77 et 79 LATC, qui constituent des mesures provisionnelles prises dans le cadre d'une procédure de planification, peuvent être appliqués en lien avec l'instauration d'une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT, laquelle est assujettie en droit vaudois à la même procédure d'établissement que les autres plans d'affectation (art. 46 al. 2 LATC; cf. arrêts CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3; AC.1995.0202 du 23 février 1996, publié in RDAF 1996 p. 476; voir aussi arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 2d). Le Tribunal fédéral a en outre également considéré qu'une commune pouvait refuser un permis de construire en application de l'art. 77 LATC au motif qu'elle envisageait d'instaurer une zone réservée (TF 1C_241/2016 du 21 avril 2017 consid. 4). L'art. 77 LATC confère à la municipalité une simple faculté. Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit permettre d'empêcher la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée et qui compromettrait 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 (arrêts TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7). 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. Quant à l'art. 79 LATC, il s'applique à partir du moment où les plans et règlements envisagés sont mis à l'enquête publique; dès cet instant, la municipalité doit refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Cette disposition, impérative pour la municipalité, s'applique d'office (cf. arrêts AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b; AC.2015.0192 du 9 février 2016 consid. 2c; AC.2000.0212 du 12 juillet 2006 consid. 3a; voir aussi RDAF 1990 p. 247). La Cour de céans a en outre récemment précisé qu'en cas de recours au Tribunal cantonal contre l'octroi d'un permis de construire, le moment déterminant pour savoir si la mise à l'enquête d'une nouvelle planification doit entraîner le refus du permis est celui où la municipalité statue et non celui où l'autorité de recours se prononce. La mise à l'enquête publique du projet de planification après le dépôt du recours ne permet donc pas au tribunal d'annuler le permis de construire en application de l'art. 79 LATC (arrêt AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 12; cf. aussi AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2). c) En l'espèce, la mise à l'enquête publique de la zone réservée est intervenue après que la décision attaquée a été rendue, soit pendant la procédure de recours devant l'autorité de céans. Au moment où la municipalité a statué, elle n'avait donc pas l'obligation de refuser l'autorisation requise pour le projet litigieux (en l'espèce, autorisation préalable d'implantation). Pour les raisons rappelées dans l'arrêt précité (AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 12), le tribunal ne saurait non plus annuler la décision attaquée au motif que la mise à l'enquête publique de la zone réservée est intervenue durant la procédure de recours. L'application de l'art. 79 LATC doit donc être exclue. Il reste à examiner si la municipalité était tenue de refuser l'autorisation préalable d'implantation en application de l'art. 77 LATC. Comme cela vient d'être rappelé, la jurisprudence reconnaît à la municipalité un large pouvoir d'appréciation dans l'application de cette disposition. Toutefois, lorsque la loi accorde une certaine liberté d'appréciation à une autorité, celle-ci n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (voir la jurisprudence citée in AC.2016.0305 du 3 août 2017, consid. 2c/aa). d) En l'espèce, la décision attaquée, du 30 mai 2016, ne mentionne pas le projet de zone réservée. Il ressort du "Rapport 47 OAT" rédigé par le bureau d'urbanisme ayant élaboré le projet de plan de la zone réservée que la "décision municipale d'entreprendre la réalisation du plan de zone réservée sur toute la zone d'habitation et mixte de la commune" a été prise "fin mai 2016". Le 30 mai 2016, la municipalité pouvait donc se poser la question d'un effet anticipé de ce plan envisagé, mais elle n'a pas abordé ce point dans sa décision. La municipalité a cependant répondu à une remarque des opposants, qui se référaient à l'avant-projet de la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal (prônant une réduction des zones à bâtir), en indiquant qu'elle avait décidé "dans l'immédiat, de ne pas bloquer les projets en cours". Implicitement, cela signifie qu'elle renonçait à faire application de l'art. 77 LATC. Comme cela a été rappelé plus haut, l'autorisation préalable d'implantation, une fois entrée en force, ne permet pas au propriétaire foncier de réaliser une construction. Le bénéficiaire d'une telle autorisation ne peut pas entreprendre d'autres démarches que celles nécessaires à l'obtention de l'autorisation définitive de construire, et l'autorité compétente peut en principe refuser le permis si, sur des points non réglés dans l'autorisation préalable, il n'est pas conforme aux normes applicables. Selon la jurisprudence actuelle, la municipalité conserve également la possibilité de refuser le

permis de construire (définitif) en raison d'une modification de la planification, par exemple lorsque l'autorité de planification (le conseil communal puis le département cantonal, qui approuve les plans d'affectation) a sorti le terrain de la zone à bâtir, ou a réduit les possibilités de construction. Il résulte en effet des arrêts rendus depuis une quinzaine d'années par le Tribunal administratif puis la Cour de céans que la municipalité n'est tenue par l'autorisation préalable d'implantation que dans la mesure où la situation de fait et de droit déterminante, qui avait conduit à son octroi, reste pour l'essentiel inchangée (AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10c/aa in fine et les arrêts cités). D'après cette jurisprudence, l'inclusion du terrain concerné dans une zone réservée interdisant toute nouvelle construction, voire son déclassement en zone non constructible (avec la conséquence que l'autorité cantonale est compétente pour autoriser les constructions – art. 120 let. a LATC), devraient donc être pris en compte par la municipalité au moment de la décision sur la demande de permis de construire, parce que ces mesures de planification constitueraient des modifications importantes de la situation de droit déterminante. e) Dans l'acte de recours, il est mentionné que "si la municipalité choisit de délivrer des permis de construire en masse, elle se prive de possibilités de dézoner ou de réduire les droits à bâtir actuels", dans le cadre du redimensionnement nécessaire de la zone à bâtir. Toutefois, dans le cas particulier, on ne voit pas pourquoi l'octroi d'une autorisation préalable d'implantation priverait la municipalité de la possibilité de refuser ensuite le permis de construire, sur la base de la réglementation de la zone réservée ou d'un nouveau plan d'affectation. On ne saurait donc considérer que la décision attaquée, en tant que telle, permet directement la réalisation d'un projet de construction contraire à un plan d'affectation envisagé. Cela étant, le projet litigieux est situé dans le périmètre de la zone réservée, puisque la municipalité a d'emblée envisagé que celle-ci concernerait l'ensemble des zones à bâtir communales. Dès lors que la municipalité avait l'intention d'interdire toute nouvelle construction dans ce périmètre, le projet litigieux était contraire à la zone réservée envisagée (avec la réglementation mise à l'enquête publique en automne 2016). Néanmoins, la jurisprudence retient, en relation avec l'adoption d'une zone réservée, que l'art. 77 LATC ne doit pas être appliqué 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 (arrêts AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/bb; AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 11c). Il en va en particulier ainsi lorsque, comme en l'espèce, un délai nettement supérieur au délai légal de 40 jours de l'art. 114 LATC s'est écoulé entre le moment du dépôt de la demande d'autorisation et celui où la municipalité a statué sur celle-ci. Selon le Rapport 47 OAT pour la zone réservée (p. 5), les objectifs de cette mesure sont de geler les possibilités de développement urbain de la commune pour éviter un accroissement démographique allant au-delà de la croissance admise par le plan directeur cantonal (PDCn) pour les communes hors centre dans les quinze ans à venir et d'assurer le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la prochaine révision du PGA pour le rendre conforme aux dispositions des planifications supérieures. Avant que la zone réservée ne déploie ses effets (notamment l'effet anticipé obligatoire depuis la mise à l'enquête publique, en vertu de l'art. 79 LATC), les règles du droit fédéral de l'aménagement du territoire n'imposent pas un refus des permis de construire ou des autorisations préalables d'implantation tant que le redimensionnement n'est pas réalisé. Dans sa teneur modifiée le 15 juin 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, l'art. 15 al. 2 LAT, qui exige que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites, ne contient pas d'interdiction de construire immédiatement applicable pour les communes

concernées. Cette révision de la loi fédérale 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. Il n'y a pas lieu d'admettre que l'entrée en vigueur de la novelle du 15 juin 2012 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 (cf. AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/cc et les arrêts cités). La mesure A12 du PDCn actuellement en vigueur (3^{ème} adaptation) incite certes les communes manifestement surdimensionnées 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 ou 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 le 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 (AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/cc). Selon les documents figurant au dossier, Duillier fait partie des communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée. Toutefois, les villas jumelles projetées sont destinées à occuper une parcelle comprise entre deux terrains déjà bâtis, et les autres terrains desservis par la route traversant ce quartier (chemin du Molard) sont pour la plupart eux aussi déjà construits. Il n'apparaît dès lors pas d'emblée qu'autoriser la réalisation de deux unités d'habitation à cet endroit, pour une dizaine de personnes au maximum, entraverait les projets de réduction de la zone à bâtir de la commune. En conclusion, compte tenu de la retenue que s'impose le tribunal, on doit considérer en l'espèce que la municipalité n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation conféré par l'art. 77 LATC en délivrant l'autorisation litigieuse, et elle n'a pas non plus violé les règles du droit fédéral de l'aménagement du territoire entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014. f) Pour le reste, les recourants ne critiquent pas le contenu de l'autorisation préalable d'implantation, à propos de l'implantation proprement dite, du volume ou de la hauteur des villas jumelles, etc. Il résulte donc des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. 3. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ils auront en outre à payer des dépens aux constructrices et à la commune, représentées par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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