

VD_OMNI AC.2016.0423 vom 22. August 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-08-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0423

FR: VD_OMNI AC.2016.0423 du 22 août 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0423 del 22 agosto 2017

Regeste

A. _____, B. _____ c/ Municipalité de Jorat-Menthue, Service du développement territorial | L'art. 77 LATC (refus d'autoriser un projet en raison d'une modification envisagée de la planification) s'applique aussi à l'autorisation préalable d'implantation (rappel).

Erwägungen

E. 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.

E. 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.

E. 3

Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique.

E. 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.

E. 5

Les recourants soutiennent que selon la jurisprudence, le surdimensionnement des zones à bâtir rend certes vraisemblable un dézonage ou la création de zones réservées, mais qu'il n'y aurait pas lieu de présumer des choix à venir du planificateur communal quant à l'identification des surfaces qui pourraient être déclassées: cette question relèverait exclusivement de la procédure de planification et n'aurait pas sa place dans la procédure de permis de construire. La modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 ne remettrait a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan en vigueur. Comme le relève la

municipalité, les recourants tentent de donner aux arrêts cités, qui se rapportent pour la plupart à la procédure de permis de construire, une portée qu'ils n'ont pas. Lorsqu'un permis de construire est contesté par un recours qui invoque le surdimensionnement de la zone à bâtir pour remettre en cause la validité du plan d'affectation, une jurisprudence constante et abondante considère qu'il n'y a pas lieu de présumer des choix à venir du planificateur communal quant à l'identification des surfaces qui devront être déclassées cas échéant. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT (notamment l'art. 15 al. 2 LAT qui exige que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites) ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan en vigueur et ne constitue pas, à elle seule, pour les communes dans lesquelles la zone à bâtir est surdimensionnée, une modification sensible des circonstances justifiant l'adaptation du plan d'affectation au sens des art. 21 al. 2 LAT. Une autre solution reviendrait 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 (AC.2016.0071 du 2 mai 2017, consid. 7e; AC.2016.0162 du 1er mai 2017, consid. 4b; AC.2016.0301 du 21 avril 2017, consid. 2; AC.2016.0232 du 14 mars 2017, consid. 2; AC.2016.0027 du

E. 10

mars 2017, consid. 15; AC.2014.0031 du 31 août 2016, consid. 4; AC.2014.0354 du 21 juin 2016, consid. 5; AC.2016.0035 du 16 juin 2016, consid. 6; AC.2014.0389 du 15 décembre 2015, consid. 1). Récemment, le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt AC.2014.0354 précité: dans cette cause où les opposants à un projet immobilier demandaient l'abandon d'un plan de quartier en invoquant le surdimensionnement de la zone à bâtir dans la commune, le Tribunal fédéral a rappelé que ce surdimensionnement ne constituait pas à lui seul une modification sensible des circonstances, au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, permettant la remise en cause du plan de quartier; il a également rappelé que les nouvelles dispositions de la LAT ne prévoyaient pas de régime transitoire prohibant systématiquement, dans l'attente de l'adaptation des plans à la nouvelle législation, la mise en œuvre de planifications existantes conformes à la LAT (1C_387/2016 du 1er mai 2017, consid. 4.4; ég. 1C_341/2015, 1C_342/2015 et 1C_461/2015, tous du 9 décembre 2015). Plus récemment encore, le Tribunal fédéral a répété que ni l'art. 38a al. 2 LAT ni aucune autre disposition ne prescrit que les demandes d'autorisation de construire sur des terrains à bâtir dont l'affectation est jugée non conforme aux prescriptions légales puissent être refusées pour ce motif (1C_176/2016 du 10 mai 2017, consid. 4). Ainsi, il n'y a en principe pas lieu d'entrer en matière sur l'argument tiré du surdimensionnement de la zone à bâtir lorsqu'il est soulevé par des opposants à un permis de construire qui tentent de remettre en cause la validité du plan d'affectation. Certains arrêts examinent toutefois la question sur le fond, pour constater en général qu'aucune procédure de révision de la planification (ou de zone réservée) n'est envisagée (AC.2016.0162 du 1er mai 2017, consid. 4c), ou que la parcelle litigieuse se trouve au centre du village et ne saurait donc être visée par les mesures de réduction de la zone à bâtir (AC.2016.0301 du 21 avril 2017, consid. 2d; dans le même sens, les ATF 1C_341/2015, 1C_342/2015 et 1C_461/2015, consid. 4.2, tous du 9 décembre 2015, constatent que rien n'indique que la parcelle litigieuse se prêterait à un "dézonage", son affectation à la zone à bâtir n'apparaissant pas d'emblée contraire aux principes de concentration de l'urbanisation et de densification du milieu bâti poursuivis par la LAT).

Cette jurisprudence restrictive ne peut évidemment pas avoir pour effet d'empêcher l'utilisation des instruments que les art. 77 et 79 LATC (refus du permis de construire), de même les art. 46 LATC et art. 27 LAT (zone réservée), mettent entre les mains des autorités pour leur permettre de prendre des mesures provisoires en vue d'une modification de la planification, en particulier s'il s'agit de redimensionner la zone à bâtir. C'est à ces autorités compétentes en matière de planification qu'il incombe d'user de la compétence légale qui résulte de ces dispositions, et non aux particuliers qui procèdent à l'encontre d'un permis de construire. En particulier, il s'agit de respecter le large pouvoir d'appréciation qui revient à l'autorité communale dans l'application de l'art. 77 LATC. On rappellera également que le législateur cantonal a expressément envisagé l'instauration d'une zone réservée par l'autorité cantonale comme moyen d'amener une commune à modifier son plan d'affectation (AC.2016.0420 du 6 juin 2017, consid. 3b).

6. Les recourants font encore valoir que l'on ne pourrait pas remettre en cause le caractère constructible de la parcelle parce que l'art. 77 LATC ne s'appliquerait pas au stade de l'autorisation préalable d'implantation, qui n'autorise pas à construire. La municipalité le conteste en faisant valoir que si l'art. 77 LATC ne s'appliquait pas aux demandes d'autorisation préalable d'implantation, il pourrait être systématiquement détourné de son but par le dépôt d'une telle demande qui donnerait droit à un permis de construire dont la demande serait déposée dans la foulée. Les recourants le contestent à leur tour dans leur détermination du 23 janvier 2017 en exposant que l'octroi d'une demande implantation n'a pas d'effet systématique sur l'octroi futur du permis de construire autre que celui de fixer la réglementation à laquelle le permis de construire devra se conformer.

a) Sur l'applicabilité de l'art. 77 LATC à l'autorisation préalable d'implantation, les recourants font fausse route. La Cour de droit administratif et public a en effet jugé que les exigences liées à l'application de l'art. 77 LATC doivent 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 (cf. notamment AC.2010.0032 du 22 mars 2011 consid. 2; AC.2010.0158 du 6 mars 2012, consid. 2b).

b) Tant dans la réponse municipale au recours que dans les déterminations des recourants, les deux parties semblent considérer qu'une fois délivrée, l'autorisation préalable d'implantation donnerait droit au permis de construire correspondant, que l'autorité ne pourrait plus refuser même si le projet de construction devait se révéler contraire à un plan ou à un règlement d'affectation envisagé, voire mis à l'enquête publique. Tel n'est pas le sens de la jurisprudence actuelle. Passant en revue des précédents remontant jusqu'à l'ancienne commission cantonale de recours appliquant l'ancienne loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (l'autorisation préalable d'implantation ne valait alors que durant trois mois) avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, l'arrêt précité AC.2016.0165 du 29 juin 2017 (consid. 10) retient sous l'angle du droit actuel que selon la jurisprudence du Tribunal administratif, la municipalité n'est 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; en outre AC.2010.0158 du 6 mars 2012, consid. 2a). Même s'il déclare laisser indécise "de nombreuses interrogations", cet arrêt AC.2016.0165 n'a pas discerné de motif de remettre cette jurisprudence en question. Il faut donc s'en tenir au principe que même après la délivrance d'une autorisation préalable d'implantation, la municipalité conserve la

possibilité de refuser le permis de construire en raison d'une modification de la planification, que celle-ci soit envisagée (art. 77 LATC) ou déjà mise à l'enquête publique (art. 79 LATC). En effet, compte tenu de la durée de validité de l'autorisation d'implantation, qui est de deux ans en droit actuel, il n'est pas envisageable qu'une autorisation préalable d'implantation puisse faire échec à toute modification de la planification pendant deux ans et puisse en outre, à cette échéance, contraindre l'autorité à délivrer un permis de construire qui permettrait de commencer les travaux jusqu'à deux ans supplémentaires plus tard (art. 118 al. 1 LATC; on rappellera pour être complet que la prolongation du permis d'une année supplémentaire selon l'art. 118 al. 2 LATC peut être refusés pour cause de changement de réglementation, que celle-ci soit seulement envisagée ou qu'elle soit entrée en vigueur: AC.2007.0172 du 4 mars 2008 et les références citées). c) C'est ainsi à tort que les recourants soutiennent que l'octroi d'une autorisation préalable d'implantation aurait pour effet de fixer définitivement la réglementation à laquelle le permis de construire devra se conformer. Au contraire, le permis de construire est susceptible d'être refusé ultérieurement en application des art. 77 et 79 LATC, en présence d'une modification envisagée ou mise à l'enquête, de la planification. d) Cela ne signifie par encore qu'une autorisation préalable d'implantation pourrait être délivrée alors même qu'une planification envisagée contraire justifierait de refuser le permis de construire correspondant, ceci sous prétexte, comme le soutiennent les recourants, que l'autorisation d'implantation ne permet pas encore de construire. Au contraire, l'art. 77 LATC s'applique aussi à la procédure d'autorisation préalable d'implantation, comme indiqué plus haut (AC.2010.0032 et AC.2010.0158 déjà cités). Sur ce point, les recourants n'expliquent pas dans leur dernière écriture pourquoi l'autorisation préalable d'implantation échapperait à l'effet anticipé que l'art 77 LATC confère à une planification envisagée. L'adoption d'une zone réservée étant soumise à la même procédure (art. 46 al. 2 LATC) que l'adoption ou la modification d'une zone "ordinaire" du plan d'affectation, on ne voit pas pourquoi ces deux instruments, qui sont des plans d'affectation de même rang, devraient avoir des effets différents lorsqu'il s'agit de confronter un projet de construction à la nouvelle planification envisagée. 7. En définitive, l'issue du recours dépend de la question de savoir si, en invoquant l'art. 77 LATC pour refuser l'autorisation préalable d'implantation litigieuse, la municipalité a correctement exercé son pouvoir d'appréciation. Comme indiqué plus haut, au moment de la décision attaquée du 8 novembre 2016, la municipalité avait entrepris des démarches pour préparer une zone réservée si bien qu'on se trouvait en présence d'un plan et d'un règlement d'affectation communal envisagé au sens de l'art. 77 al. 1 LATC. On ne voit pas en quoi la municipalité aurait abusé de son large pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation litigieuse. En effet, les parcelles des recourants sont situées à l'extrémité nord-ouest de la zone d'habitation familiale et entourées par la zone agricole sur leur côté nord et ouest. Cette situation pourrait les destiner à un éventuel dézonage avec une vraisemblance plus marquée, par exemple, que la parcelle 6144 de Villars-Tiercelin située en zone de village, où la municipalité a néanmoins refusé de délivrer un permis de construire en se fondant également sur l'art. 77 LATC (dossier AC.2017.0062 déjà évoqué, recours retiré). Dans ces conditions, la décision de refuser l'autorisation préalable d'implantation en raison de la zone réservée envisagée échappe à la critique. Elle doit être confirmée. 8. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. Un émolument, réduit pour tenir compte de l'achèvement de la procédure sans audience, sera mis à la charge des recourants, qui doivent des dépens à la municipalité, représentée par un mandataire professionnel rémunéré.

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