

VD_OMNI AC.2017.0099 vom 24. August 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0099

FR: VD_OMNI AC.2017.0099 du 24 août 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0099 del 24 agosto 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Municipalité de Lutry | Rejet du recours dirigé contre un refus de délivrer un permis de construire au motif que la parcelle concernée est située dans le périmètre d'une zone réservée communale projetée interdisant toute construction à cet endroit, non encore mise à l'enquête au moment de la décision municipale. C'est en vain que les recourants font valoir que la parcelle concernée n'est pas vouée à être dézonée en zone inconstructible et que le projet de construction ne compromettrait pas la planification envisagée, car en présence d'une zone réservée étendue à de larges secteurs dans leur ensemble, le tribunal juge qu'il ne saurait, à l'occasion d'un litige sur la délivrance d'un permis de construire, entreprendre de déterminer si une parcelle donnée aurait pu être exclue de la zone réservée.

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

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. 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. D'après la jurisprudence rappelée dans l'arrêt AC.2017.0309 du 15 mars 2018 consid. 3a, 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 (arrêts TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1P.421/2006 du 15 mai 2007 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 (arrêts CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3a; AC.2007.0204 du 31 janvier 2008, AC.2005.0283 du 2 juin 2016 consid. 2a/cc; RDAF 1990 p. 251). 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 (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 (cf. arrêts CDAP AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b; AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3b; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa; AC.2011.0111 du 27 février 2012 consid. 3b/aa). La municipalité 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. arrêts CDAP AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa; AC.2011.0256 du 21 mai 2013 consid. 3c). Quant à l'art. 79 LATC, qui règle le refus d'autorisations de bâtir, 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 (cf. arrêts CDAP AC.2016.0345 du 28 février 2017 consid. 2a; 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). b) L'art. 79 LATC n'est pas applicable au cas d'espèce, puisque la mise à l'enquête publique de la zone réservée est intervenue après que la décision refusant le permis de construire a été rendue, pendant la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. c) De prime abord, la municipalité pouvait se fonder sur l'art. 77 al. 1 LATC pour refuser l'implantation de nouvelles habitations sur la parcelle 4076. En effet, la parcelle se situe dans le périmètre de

la zone réservée et le projet apparaît clairement contraire à la réglementation de celle-ci, qui interdit toute nouvelle construction. Enfin, au moment où la décision refusant le permis de construire a été rendue, la zone réservée n'avait pas encore été soumise à l'enquête publique. Les recourants critiquent cependant l'usage que la municipalité a fait de son pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 77 LATC. Ils plaident que la décision attaquée ne tient pas suffisamment compte de leur intérêt à la délivrance de l'autorisation de construire demandée. d) Au moment où la décision a été rendue, il n'existait d'après les recourants aucun projet concret visant à instaurer une zone réservée, de sorte que le refus municipal ne respecterait pas les conditions légales de l'art. 77 LATC. Comme rappelé plus haut, 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). Tel est le cas en l'espèce. En effet, d'après le rapport OAT, la zone à bâtir de la commune, hors du périmètre du centre d'agglomération, est manifestement surdimensionnée puisqu'elle dépasse de près de deux fois les objectifs du Canton à 15 ans. Dans le cadre des réflexions initiales menées en vue de la révision du PGA, il est apparu que la création d'une zone réservée sur les secteurs les plus sensibles à la pression immobilière de la zone à bâtir située hors du périmètre de centre s'avérait nécessaire, ce dont la municipalité a avisé formellement la population dans "Le Régional" du 7 décembre 2016 et la FAO du 9 décembre 2016. Partant, l'intention des autorités de réviser la réglementation en vigueur avait fait l'objet d'un début de concrétisation et la révision répond à un réel besoin de planification. On rappelle en effet que selon l'art. 1 de son règlement, la zone réservée doit permettre d'adapter le dimensionnement des zones à bâtir et de les rendre conformes à la LAT. Elle est destinée à rendre provisoirement inconstructibles les parcelles de la commune comprises à l'intérieur des périmètres définis par le plan d'affectation. Mal fondé, l'argument doit être rejeté. e) Les recourants sont également d'avis que le refus incriminé est disproportionné, car l'application de l'art. 77 LATC paralyse un projet qui ne compromet pas la planification envisagée. En audience, ils ont exposé que l'on se trouvait dans une situation que le SDT qualifie de "dent creuse", puisque l'on se trouve au sein d'un territoire urbanisé, qu'il n'y a pas de zone inconstructible à proximité et que la parcelle 4076 équipée et déjà bâtie n'est pas vouée à être dézonée en zone inconstructible. A la question de savoir s'il est possible que la parcelle 4076 litigieuse devienne inconstructible ensuite de la révision du PGA, les représentants de la municipalité ont répondu de manière positive. Or une zone réservée sert en général à préserver la liberté de décision de l'autorité et à garantir la future planification (arrêt TF 1C_39/2017 du 13 novembre 2017, consid. 4.5 et les réf. citées). En présence comme en l'espèce d'une zone réservée étendue à de larges secteurs dans leur ensemble (l'autorité communale expose avoir décidé, par souci d'égalité de traitement entre les propriétaires, de ne pas s'éparpiller sur une kyrielle de parcelles constructibles détachées les unes des autres), le tribunal juge qu'il ne saurait, à l'occasion d'un litige sur la délivrance d'un permis de construire, entreprendre de déterminer de manière détaillée si une parcelle donnée aurait pu être exclue de la zone réservée. C'est donc en vain que les recourants font valoir que parcelle 4076 n'est pas vouée à être dézonée en zone inconstructible. Partant, l'argument qui consiste à dire que l'application de l'art. 77 LATC paralyse un projet qui ne compromet pas la planification envisagée doit être écarté. f) Les recourants critiquent ensuite la délimitation de la zone réservée. Or, ce n'est que dans la procédure relative à la zone réservée que se pose la question du bien-fondé de cette zone. La

présente procédure ne portant que sur une demande d'autorisation de construire, il n'y a pas lieu d'examiner ici si son périmètre est conforme au principe de la proportionnalité ou à celui de l'égalité de traitement. Partant, ce grief est irrecevable (cf. arrêt CDAP AC.2017.0252 du 19 avril 2018 consid. 3 et les réf. citées). g) Les recourants invoquent une violation des règles de la bonne foi et du principe de l'égalité de traitement. Après avoir rappelé la chronologie du projet, ils font grief à la municipalité d'avoir confirmé, dès l'été 2016, que le projet allait être traité conformément à la réglementation en vigueur et de ne leur avoir à aucun moment indiqué qu'elle considérait que la parcelle 4076 était visée par un redimensionnement de la zone à bâtir. Le permis de construire devrait être ainsi délivré en vertu du principe de la confiance. Il devrait également l'être en raison de l'interdiction des comportements contradictoires et l'égalité de traitement. A cet égard, les recourants établissent un parallèle entre le projet litigieux et celui sis au sud de la parcelle 4076, où le permis de construire a été délivré le 24 octobre 2016, après la mise à l'enquête qui s'est déroulée du 3 septembre au 2 octobre 2016, étant précisé que le dossier d'enquête avait été déposé le 16 août 2016. Ils reprochent à la municipalité de n'avoir mis à l'enquête publique le projet litigieux que sept semaines après le dépôt du dossier finalisé et de ne jamais les avoir avertis qu'il serait traité différemment du précédent. Comme la jurisprudence le rappelle régulièrement (v. p. ex. 1C_241/2016 du 21 avril 2017, consid. 3.1), le droit à la protection de la bonne foi découle directement de l'art. 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique. Il préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les références citées). En l'espèce, la demande d'autorisation du projet litigieux a été déposée le 20 octobre 2016. Elle mettait à jour un projet examiné en juillet 2016 par la commune, qui avait requis quelques modifications. Le projet avait fait l'objet, le 26 septembre 2016, d'un préavis positif de la Commission consultative de Lavaux, à la condition que des modifications soient apportées aux panneaux solaires et aux couleurs et teintes proposées. La mise à l'enquête a eu lieu du 10 décembre 2016 au 18 janvier 2017. Cela étant, l'architecte du projet a reconnu en audience que le traitement du projet des recourants n'avait pas traîné. En effet, on ne voit guère ce que l'on pourrait reprocher à la municipalité qui a mis à l'enquête le projet environ 1 mois et demi après le dépôt de la demande, après avoir dans l'intervalle exigé la pose de gabarits. Quant à l'art. 114 al. 1 LATC, qui prévoit que la municipalité est tenue de se déterminer en accordant ou en refusant le permis, dans les quarante jours dès le dépôt de la demande de permis conforme aux exigences légales et réglementaires et des pièces qui doivent l'accompagner, ou dès le profillement exécuté si celui-ci a été exigé après la demande de permis, il s'agit d'un délai d'ordre, qui permet au constructeur, le cas échéant, de saisir le département en cas de retard à statuer de la municipalité (art. 114 al. 4 LATC; arrêt AC.2017.0252 du 19 avril 2018 consid. cbb). D'après les déclarations recueillies en audience, les recourants et l'architecte du projet avaient compris qu'il fallait "se dépêcher". Tout ne laissait donc pas à penser que l'autorité communale délivrerait l'autorisation demandée, comme les recourants le plaident en procédure, et ces derniers étaient conscients

qu'ils prenaient le risque, en maintenant la demande de permis, que celle-ci soit refusée. On ne saurait considérer, dans ces conditions, que l'autorité intimée a adopté un comportement propre à tromper les recourants en instruisant la demande puis en refusant le permis de construire. Ensuite, c'est en vain qu'on cherche au dossier un engagement de la part de l'autorité communale que le permis de construire serait délivré. En particulier, les recourants ne peuvent pas inférer de la lettre de la municipalité du 29 novembre 2016, adressée au bureau d'architecture auteur du projet et exigeant la pose de gabarits "en vue de la délivrance du permis de construire", une assurance qu'une décision favorable serait rendue. La lettre réserve en effet une décision quant à l'octroi du permis de construire au terme de la procédure d'enquête. Les recourants reprochent également à l'autorité intimée d'avoir traité contradictoirement les deux dossiers de construction relatifs à la parcelle 4076 en accordant une autorisation et en refusant une autre. Or les deux projets sont bien distincts : l'un relatif à la démolition partielle et la transformation d'un bâtiment existant en vue de créer un appartement et l'autre visant à la construction d'un bâtiment de deux logements, si bien que l'on ne peut pas en conclure à l'existence d'une obligation pour l'autorité de traiter les deux demandes de la même manière. Quant à l'argument consistant à dire que le financement de la transformation dépendait de la cession de la partie nord du terrain où se trouve le projet litigieux aux promettants acquéreurs, de sorte que les projets étaient intimement liés, il ne convainc pas: il n'est pas certain que les difficultés économiques d'un propriétaire doivent influencer la planification communale et de toute manière, le dossier n'établit pas que la recourante, qui est d'ailleurs propriétaire de plusieurs parcelles dans le secteur, éprouve réellement de telles difficultés. h) Les recourants se plaignent encore d'une inégalité de traitement. Une telle inégalité existe au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités). Or, comme le tribunal vient de le relever, les deux projets, auxquels des sorts distincts ont été réservés, sont bien différents puisque l'un visait la démolition partielle et la transformation d'un bâtiment existant en vue de créer un appartement tandis que le projet litigieux vise la construction d'un bâtiment de deux logements. Par ailleurs, les décisions de la municipalité n'ont pas été rendues au même moment. Il s'ensuit que l'autorité intimée ne commet pas d'inégalité de traitement en soumettant à deux régimes juridiques différents ces deux situations de faits dissemblables. i) Les recourants sont enfin d'avis que l'intérêt public à une saine gestion des deniers publics commande de délivrer le permis de construire dans le cas présent afin d'éviter que l'autorité intimée ne s'expose à une demande d'indemnisation. Ils invoquent à cet égard l'art. 78 LATC, qui prévoit que l'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'art. 77 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais, notamment d'architecte ou d'ingénieur, pour établir un projet conforme à la réglementation existante. Les recourants estiment les dépenses engagées de bonne foi pour le projet de construction à 71'674 fr. 05 au minimum. Or, que l'autorité s'expose hypothétiquement au versement d'une indemnité ne paraît pas être de nature à l'obliger à délivrer une autorisation de construire. j) En conclusion, l'autorité intimée n'a pas abusé du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose en refusant la construction d'un immeuble de deux logements sur la parcelle litigieuse, ce projet étant clairement contraire à la zone réservée communale envisagée, qui interdit toute construction à cet endroit. 2. II

résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort de la cause, les frais de justice seront mis à la charge des recourants (art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; LPA-VD; RSV 173.36). Les recourants doivent en outre à la commune des dépens, pour l'intervention de son avocat (art. 55 LPA-VD).

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