

VD_OMNI AC.2018.0273 vom 20. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0273

FR: VD_OMNI AC.2018.0273 du 20 février 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0273 del 20 febbraio 2019

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Duillier, C. _____ | L'autorisation préalable d'implantation ne constitue pas un droit acquis, qui garantirait que le permis de construire soit délivré en dépit de changements de réglementation ou de planification intervenus entre-temps. En l'occurrence, l'adoption de la zone réservée constitue précisément un changement de planification modifiant, fût-ce à titre provisoire, l'affectation de la parcelle destinée à la construction litigieuse. Le projet de construction doit par conséquent satisfaire aux exigences de cette nouvelle affectation. Tel n'étant pas le cas, le permis de construire doit dès lors être refusé sous cet angle (c. 4). L'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée, selon lequel "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" n'y change rien: une telle disposition vise des projets complets, établis, présentés et mis à l'enquête publique avant le début formel d'une procédure de planification, non pas des projets pour lesquels le constructeur préfère obtenir d'abord une décision de principe, soit une autorisation préalable d'implantation, tout en prenant le risque d'une modification des circonstances dans l'intervalle, voire dans l'objectif exprès d'échapper aux effets d'un tel changement (c. 5).
Recours au TF rejeté le 17 janvier 2020 (1C_168/2019).

Erwägungen

E. 1

a) Le recours est intervenu en temps utile et selon les formes requises (cf. art. 79, 95 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Propriétaires de parcelles sises à proximité des biens-fonds 21 et 286 destinés au projet litigieux, les recourants disposent en outre de la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière. b) Compte tenu du sort du recours, les mesures d'instruction requises par les recourants sont superflues. Elles doivent par conséquent être rejetées, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendu (cf. art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]).

E. 2

a) Dans sa teneur en vigueur à la date de la décision attaquée, le 19 juin 2018, la LATC dispose à son art. 46 al. 1 que la commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige. Selon son art. 77, le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi, aux plans et aux règlements, est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique (cf. al. 1). L'autorité élaborant le plan ou le règlement est tenue de mettre à l'enquête publique son projet dans un délai de huit mois dès la décision

de refus de permis (cf. al. 2). Le projet doit être adopté dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique (cf. al. 3). Les deux délais peuvent être prolongés de six mois (cf. al. 4). Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire (cf. al. 5). A son art. 79, la LATC prévoit que 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 (al. 1), les délais des art. 77 al. 3 et 5 étant applicables par analogie (cf. al. 2). b) Ces dispositions ont été abrogées par la loi du 17 avril 2018 modifiant la LATC (en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2018). L'art. 46 al. 1 nLATC dispose que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum. Quant aux art. 77 et 79 aLATC, ils ont été remplacés par les art. 47 et 49 nLATC. L'art. 47 nLATC prévoit que la municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique (al. 1). L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique (al. 2). Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire (al. 3). L'art. 49 nLATC dispose enfin que la municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation (al. 1). L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis (al. 2). c) Il s'agit dès lors de déterminer quel est le droit applicable à la présente cause. Faute d'une disposition transitoire spécifique (cf. art. 3 de la nouvelle du 17 avril 2018 qui ne contient aucune disposition relative aux art. 47 et 49 nLATC), il convient d'appliquer les principes généraux en la matière (CDAP AC.2018.0127 du 21 janvier 2019 consid. 2b; CDAP AC.2017.0353 du 12 décembre 2018 consid. 5a; CDAP AC.2017.0237 du 29 novembre 2018 consid. 2a). Selon la jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant (ATF 139 II 243 consid. 11.1; ATF 135 II 384 consid. 2.3; ATF 125 II 591 consid. 5e/aa). Cette pratique s'est formée sur une analogie avec les dispositions du Titre final du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), dont l'art. 1 prévoit en principe la non-rétroactivité des lois et l'art. 2 prévoit que les règles établies dans l'intérêt de l'ordre public et des mœurs sont applicables dès leur entrée en vigueur à tous les faits pour lesquels la loi n'a pas prévu d'exception. Pour déterminer si une application immédiate du nouveau droit s'impose en instance de recours, il faut que la nouvelle règle réponde à un intérêt public majeur, dont l'application ne souffre aucun délai. Il convient ensuite de tenir compte du pouvoir d'examen de l'instance de recours auprès de laquelle la cause est pendante: un pouvoir d'examen complet en légalité peut déjà suffire à une application immédiate du nouveau droit. Ainsi, la jurisprudence a notamment considéré que les dispositions de la révision de la LAT entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 au sujet du redimensionnement des zones à bâtir étaient applicables immédiatement (cf. ATF 141 II 393 consid.

E. 2.4

et 3). En l'espèce, il n'apparaît pas qu'une application immédiate de l'art. 49 nLATC s'impose, de sorte que l'ancienne disposition demeure applicable au cas présent. Au

demeurant, dans son exposé des motifs relatif à la modification des art. 1 à 79 aLATC, le Conseil d'Etat a indiqué qu'hormis une simplification du délai de mise à l'enquête publique des nouveaux plans, le système de l'art. 77 aLATC, nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, était maintenu (cf. Exposé des motifs et projets de loi du

E. 7

octobre 2016, p. 24; CDAP AC.2017.0353 du 12 décembre 2018 consid. 5a; CDAP AC.2018.0150 du 20 novembre 2018 consid. 3b). 3. a) Comme indiqué ci-dessus (consid. 2a), l'art. 79 aLATC 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.2017.0409 du 18 janvier 2019 consid. 1c; CDAP AC.2018.0091 du 5 décembre 2018 consid. 7b et les références citées). Selon une jurisprudence du 7 juin 2016 (CDAP AC.2015.0326 consid. 3, confirmée notamment par CDAP AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 9c), le refus de permis de construire fondé sur l'art. 77 ou 79 aLATC 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 aLATC 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 aLATC 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.; CDAP AC.2017.0409 du 18 janvier 2019 consid. 1d, citant également l'arrêt CDAP AC.2015.0326 consid. 3). b) En l'occurrence, l'autorisation préalable d'implantation a été requise le 3 septembre 2015 et octroyée par la municipalité le 25 avril 2016, avant la mise à l'enquête publique du projet de zone réservée, enquête ouverte du 16 septembre au 17 octobre 2016, puis du 7 février au 8 mars 2017 pour la modification de l'art. 3. Comme l'a retenu la CDAP dans l'arrêt confirmant cette autorisation préalable d'implantation, la municipalité a renoncé à juste titre à faire usage de l'art. 77 aLATC. Sur ce point, la CDAP précisait notamment qu'il n'apparaissait pas d'emblée que la délivrance de l'autorisation préalable entraverait les projets de réduction de la zone à bâtir de la commune, les ouvrages projetés étant implantés en zone du village, dans un environnement largement bâti, le long de rues déjà construites (cf. AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 11c auquel il est renvoyé pour le surplus). c) La demande de permis de construire ici litigieuse s'inscrit dans une situation temporelle radicalement différente. En effet, elle a été déposée le 20 décembre 2017, à savoir après les deux mises à l'enquête publique du projet de zone réservée. Plus encore, la municipalité a statué sur la requête de permis de construire le 19 juin 2018, à savoir après l'adoption, le 20 mars 2018, de la zone réservée par son Conseil communal. Par conséquent, sous réserve de la portée du permis préalable d'implantation accordée à la constructrice, question examinée ci-dessous, l'art. 79 aLATC imposait à la municipalité de rejeter cette requête si celle-ci allait "à l'encontre" du projet de zone réservée. L'art. 3 al. 1 du règlement de la zone réservée dispose que "seuls les rénovations, transformations et agrandissements de bâtiments existants ou futurs bénéficiant

de permis de construire définitifs et exécutoires peuvent être autorisés pour autant qu'ils n'augmentent pas les surfaces habitables autorisées affectées aux logements de façon disproportionnée ". En l'occurrence, les parties ne soutiennent pas, à juste titre, que le projet de construction serait conforme à cette disposition. En particulier, la surface brute de plancher utile passera de 168 m² à 1'082 m², soit une extension de 914 m², correspondant à une augmentation de plus de 500 %. L'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée, selon lequel " 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 permet pas davantage la délivrance du permis de construire, considéré indépendamment de l'autorisation préalable d'implantation: il a déjà été vu au paragraphe précédent que la requête de permis de construire a été mise à l'enquête après les deux mises à l'enquête publique du projet de zone réservée. d) Il reste ainsi à examiner si l'autorisation préalable d'implantation en force dont bénéficie la constructrice conduit à une autre solution (cf. consid. 4 infra).

4. a) L'autorisation préalable d'implantation est définie à l'art. 119 LATC, dans les termes suivants: 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. 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 (CDAP AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a; 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). 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 la délivrance du permis de construire. Ce dernier doit donc être accordé si la demande en est faite dans le délai légal de deux ans (cf. art. 119 al. 2 LATC), si le projet de construction est conforme aux conditions fixées par le permis d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables (ATF 101 Ia 213 consid. 3a; CDAP AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a et les références citées). 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_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3; 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; CDAP AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a). 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 ss, 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.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a et CDAP AC.2016.0015 du 23 août 2016 consid. 2a). b) 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 été abordée par l'arrêt AC.2016.0165 du 29 juin 2017 confirmant l'autorisation préalable sur laquelle se fonde la requête de permis de construire litigieuse. Cet arrêt comporte à ce propos un consid. 10c rédigé dans les termes suivants: " 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 lois). 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. " L'arrêt a finalement laissé indécis le point de savoir si la municipalité pourrait – ou même devrait – refuser le permis de construire en raison de la procédure d'aménagement de la zone réservée ou de celle de révision du PGA, dès lors que la procédure portait uniquement sur la validité de l'autorisation préalable d'implantation, à l'exclusion de la validité du permis de construire subséquent, qui, à l'époque, n'avait pas encore été sollicité. c) Pour la constructrice et la municipalité, l'autorisation préalable

d'implantation doit s'appliquer et conserver sa portée, nonobstant un changement de réglementation. Une telle autorisation constituerait un acquis définitif pour la constructrice, qui ne pourrait plus être remis en cause. Déjà sous l'angle de la bonne foi, la solution inverse ne serait pas soutenable, car elle introduirait pour les propriétaires un risque qui ferait perdre tout sens et tout intérêt à l'institution de l'autorisation préalable d'implantation. Tout l'intérêt de la procédure en deux phases – autorisation préalable d'implantation puis permis de construire – serait précisément de faire sanctionner le principe de la construction dans la première étape, pour qu'il ne puisse plus être remis en question dans la seconde. Mettre le bénéficiaire de l'autorisation préalable d'implantation à la merci d'un changement de réglementation serait le priver de l'essence même de l'institution qui vise à lui donner une continuité et une sécurité sur le droit de construire selon le permis préalable d'implantation délivré. d) Contrairement à ce que soutiennent la municipalité et la constructrice, l'autorisation préalable d'implantation ne permet pas au propriétaire foncier de réaliser à tout prix une construction. Il ne s'agit pas d'une autorisation de base, qui serait simplement complétée et détaillée par le permis de construire. Le bénéficiaire d'une telle autorisation doit encore entreprendre des démarches nécessaires à l'obtention de l'autorisation définitive de construire au sens des art. 114 LATC et 22 LAT. Il résulte par ailleurs 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. Même s'il déclare laisser indécises " de nombreuses interrogations ", le consid. 10c de l'arrêt AC.2016.0165 du 29 juin 2017 n'a pas discerné de motif de remettre cette jurisprudence en question, ainsi que l'ont du reste expressément constaté des arrêts subséquents des 22 août 2017 (AC.2016.0423 consid. 6b) et 13 septembre 2017 (AC.2016.0230 consid. 2d). Selon la jurisprudence actuelle, la municipalité conserve dès lors la possibilité de refuser le permis de construire en raison d'un changement de la planification, lequel constitue une modification importante de la situation de droit déterminante. Tel est le cas par exemple lorsque la capacité constructive du terrain a été réduite ou quand celui-ci a été sorti de la zone à bâtir, avec la conséquence du reste dans cette seconde hypothèse que la compétence pour délivrer le permis de construire passe à l'autorité cantonale (cf. art. 120 let. a LATC). L'inclusion du terrain concerné dans une zone réservée interdisant toute nouvelle construction doit ainsi également être prise en compte par la municipalité au moment de la décision sur la demande de permis de construire. Dans un contexte un peu différent, on relèvera encore que le Tribunal fédéral a admis récemment qu'un propriétaire (d'une parcelle située dans le canton de Genève) ne pouvait plus se prévaloir, au stade du permis de construire, d'une autorisation préalable d'implantation, en raison d'une évolution des circonstances, spécifiquement l'adoption du cadastre de bruit de l'aéroport implanté à proximité (TF 1C_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3 et 2.4). Au demeurant, compte tenu de la durée de validité de l'autorisation préalable d'implantation, de deux ans en droit actuel (de trois mois initialement, puis d'un an dès le 1^{er} janvier 1987 et enfin de deux ans dès le 27 août 1993), il n'est pas envisageable qu'un tel permis préalable puisse bloquer les effets de toute modification de la planification pendant une aussi longue période. Il en va d'autant moins que le constructeur dispose encore d'un délai de deux ans dès la délivrance du permis de construire pour commencer les travaux (cf. art. 118 al. 1 LATC), voire d'une année supplémentaire (cf. art. 118 al. 2 LATC, cette prolongation d'une année pouvant néanmoins être refusée pour cause de changement de réglementation, que celle-ci soit seulement envisagée ou qu'elle soit entrée en vigueur: CDAP AC.2016.0423

précité du 22 août 2017 consid. 6b; CDAP AC.2007.0172 du 4 mars 2008 et les références citées). En d'autres termes, on ne saurait suivre la municipalité et la constructrice lorsqu'elles affirment que la mise à l'enquête publique de la zone réservée, intervenue après la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation, serait sans effet sur la demande de permis de construire conforme aux éléments autorisés et déposée dans le délai de deux ans. En réalité, l'autorisation préalable d'implantation ne constitue pas un droit acquis, qui garantirait que le permis de construire soit délivré en dépit de changements de réglementation ou de planification intervenus entre-temps. En l'occurrence, l'adoption de la zone réservée constitue précisément un changement de planification modifiant, fût-ce à titre provisoire, l'affectation de la parcelle destinée à la construction litigieuse. Le projet de construction doit par conséquent satisfaire aux exigences de cette nouvelle affectation. Tel n'étant pas le cas, le permis de construire doit dès lors être refusé sous cet angle.

5. Selon la municipalité, même dans l'hypothèse où l'on devrait considérer que la réglementation de la zone réservée s'applique nonobstant la délivrance précédente d'un permis d'implantation, l'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée, selon lequel "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" justifierait la délivrance du permis de construire litigieux.

a) Sur ce point, la municipalité soutient que dans la mesure où l'autorisation préalable d'implantation a les mêmes effets juridiques, en ce qui concerne les éléments qu'elle couvre, que le permis de construire, il n'y aurait aucun motif de considérer que l'enquête publique d'implantation ne puisse pas bénéficier de l'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée, s'agissant des éléments repris dans la demande du permis de construire ultérieur. Les termes de "mise à l'enquête publique" devraient se rapporter, s'agissant des éléments identiques dans le dossier d'implantation et le dossier de permis de construire, à l'enquête d'implantation, compte tenu de la portée juridique similaire des deux permis. La ratio legis irait du reste dans le même sens, puis que le but de cette disposition serait de protéger la bonne foi de ceux qui ont développé un projet avant la zone réservée, ce qui serait le cas de celui qui a mené une procédure d'implantation et obtenu le permis préalable d'implantation.

b) De manière générale, il n'est pas exclu de prévoir, dans la réglementation d'une zone réservée, que les restrictions ne s'appliquent pas à d'anciennes demandes de permis de construire, par exemple quand la mise à l'enquête publique d'un projet de construction est intervenue avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée. Ceci permet notamment de tenir compte de la bonne foi de ceux qui ont développé et mis à l'enquête un projet de construction avant la mise à l'enquête de la zone réservée, plus particulièrement lorsque la municipalité a tardé à se prononcer sur une demande de permis de construire. Une telle prescription peut être appliquée de manière à ne pas mettre en péril l'objectif d'intérêt public visé par l'instauration d'une zone réservée consistant à maintenir la liberté de planification et de décision des autorités communales, ainsi qu'à juguler le risque que les propriétaires se pressent d'utiliser les possibilités offertes par la planification en vigueur et fassent ainsi obstruction à une future réduction de la zone à bâtir (cf. CDAP AC.2018.0010 du 23 novembre 2018 consid. 2b; CDAP AC.2017.0078 du 28 février 2018 consid. 4d/bb; CDAP AC.2017.0223 du 27 juin 2018 consid. 2d et les références citées, notamment arrêt TF 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.2.2). Cela étant, le texte de l'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée se limite, à la rigueur de son texte, à favoriser les " permis de construire " mis à l'enquête avant l'enquête publique de la zone réservée. Une interprétation littérale conduit par conséquent à considérer que les autorisations préalables d'implantation sont exclues du champ d'application de cette disposition. Or, on ne discerne pas de motifs de s'écarter de cette

interprétation littérale. Encore une fois en effet, l'autorisation préalable d'implantation, seule requête formée avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée, n'équivaut pas à un permis de construire et ne donne pas l'assurance que la construction pourra être réalisée quels que soient les changements de planification intervenant pendant la procédure subséquente de demande de permis de construire. Un refus de permis de construire en raison d'une modification des circonstances intervenue après la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation, telle que la mise à l'enquête publique de la zone réservée, ne saurait violer le principe de la bonne foi du constructeur. Une disposition de la teneur de l'art. 3 al. 3 du règlement de la zone réservée vise des projets complets, établis, présentés et mis à l'enquête publique avant le début formel d'une procédure de planification, non pas des projets pour lesquels le constructeur préfère obtenir d'abord une décision de principe, par une autorisation préalable d'implantation, tout en prenant le risque d'une modification des circonstances dans l'intervalle, voire dans l'objectif exprès d'échapper aux effets d'un tel changement. En quelque sorte, le risque tenant à un changement de législation au moment de la procédure de permis de construire constitue la contrepartie des avantages de l'autorisation préalable d'implantation en termes de coûts et de simplicité. c) Enfin, la constructrice et la municipalité soulignent en vain dans la présente procédure que le projet querellé serait de modeste importance et que les parcelles en cause, sises au centre de la localité dans un milieu déjà très largement bâti, ne seraient guère susceptibles de dézonage et devraient de toute façon rester constructibles. En effet, dans la mesure où la constructrice et la municipalité entendent procéder à un contrôle incident ou préjudiciel du plan de zone réservée en vigueur dans le cadre de la présente procédure de permis de construire, la démarche ne leur est d'aucun secours, les conditions exceptionnelles à un tel réexamen n'étant pas réunies. En particulier, les circonstances ne se sont à l'évidence pas modifiées depuis l'adoption du plan de zone réservée, il y a moins d'une année (sur l'ensemble des conditions, cf. notamment TF 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.1). De même, dans la mesure où la constructrice et la municipalité envisagent d'appliquer de manière anticipée le futur plan général d'affectation, cette solution n'est pas davantage admissible. On ne saurait reconnaître à une planification en cours de révision un effet anticipé positif, c'est-à-dire en substance appliquer des règles de droit qui ne sont pas encore adoptées, en lieu et place du droit en vigueur (cf. CDAP AC.2017.0079 du 5 avril 2018 consid. 2b; CDAP AC.2017.0084 du 20 février 2018 consid. 5b; CDAP AC.2014.0070 du 27 mai 2015 consid. 1c et les références citées). d) Il convient ainsi de confirmer que la mise à l'enquête de la zone réservée imposait à la municipalité d'appliquer l'art. 79 aLATC à la demande de permis de construire en dépit de l'autorisation préalable d'implantation et, partant, de refuser cette requête. 6. Vu ce qui précède, le recours doit être admis et les décisions de la municipalité doivent être réformées, en ce sens que le permis de construire est refusé. Ayant gain de cause, les recourants ont droit à des dépens, à charge de la constructrice. Au vu des circonstances, il est toutefois renoncé à prélever un émolument judiciaire.

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