

VD_OMNI AC.2018.0440 vom 28. Januar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0440

FR: VD_OMNI AC.2018.0440 du 28 janvier 2021

IT: VD_OMNI AC.2018.0440 del 28 gennaio 2021

Regeste

Département du territoire et de l'environnement (DTE)/Municipalité de L'Abbaye, A._____, B._____ | Admission du recours du DTE contre la délivrance d'une autorisation de construire un chalet d'habitation sur une parcelle où est prévue l'instauration d'une zone réservée cantonale. - Portée d'une opposition cantonale. Les art. 47 et 49 LATC n'obligeaient pas la Municipalité à refuser le projet de construction dès lors que l'autorité cantonale n'avait pas mis à l'enquête publique le projet de zone réservée cantonale (consid. 2). - L'art. 134 LATC relatif aux plans d'affectation non conformes constitue une base légale permettant à l'autorité cantonale de s'opposer à un projet de construction (consid. 3). - Compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir, de l'opposition du Département et de la mise à l'enquête subséquente d'une zone réservée cantonale, les conditions d'application de l'art. 134 LATC ont été respectées et c'est à tort que la Municipalité a délivré le permis de construire litigieux (consid. 4).

Erwägungen

E. 1

La décision d'une municipalité accordant un permis de construire (cf. art. 103 et 104 LATC) peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon la procédure des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le Département en charge de l'aménagement du territoire (soit le Département des institutions et du territoire [DIT]: art. 4 al. 2 LATC), a qualité pour recourir (art. 104a LATC en relation avec l'art. 75 let. b LPA-VD). Le recours a été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il satisfait aux exigences formelles de l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière.

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." Selon la jurisprudence relative à l'art. 77 al. 1 dernière phrase aLATC, une municipalité ne pouvait pas délivrer un permis de construire lorsque le département cantonal s'était opposé à un projet de construction au motif qu'il envisageait la mise à l'enquête d'une zone réservée. Dans cette hypothèse, la municipalité devait rendre une décision de refus du permis de construire (cf. AC.2017.0237 du 29 novembre 2018; AC.2016.0326 du 2 octobre 2017 consid. 1b; AC.2016.0270 du 5 septembre 2017 consid. 2c; AC.2017.0071 du 15 août 2017 consid. 3b/aa; AC.2017.0250 du 15 janvier 2018 consid. 2). Cette disposition a toutefois été remplacée, depuis le 1^{er} septembre 2018, par l'art. 47 LATC, qui ne prévoit plus une telle exigence. L'art. 47 LATC prévoit désormais ce qui suit: " 1 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. 2 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. 3 Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours." S'agissant de l'élaboration de l'art. 47 LATC, l'exposé de motifs et projet de loi (EMPL n° 323 du 7 octobre 2017 modifiant les art. 1 à 79 LATC, BGC 2017-2022 Tome 3, p. 31) indique ce qui suit: "Le système de l'article 77 LATC actuel, nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, est maintenu avec toutefois une simplification par rapport à la situation actuelle qui prévoit un délai de 8 mois prolongeable de 6 mois. Le projet mis en consultation prévoyait un délai unique ramené à 12 mois. Pour tenir compte des avis exprimés en consultation, il est proposé de prévoir un délai unique de 14 mois, correspondant au délai maximum actuel avec prolongation." Bien que les travaux préparatoires n'abordent pas cette question, il apparaît qu'après sa modification, la LATC ne prévoit plus expressément la possibilité pour le Département de s'opposer à la délivrance d'un permis de construire lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée cantonale est envisagée (cf. également AC.2019.0075 du 15 août 2019; AC.2018.0127 du 21 janvier 2019). Le texte clair de l'art. 47 LATC ne permet pas de considérer qu'une éventuelle opposition de l'autorité cantonale soit de nature à lier la municipalité, quand bien même il résulte des travaux préparatoires que l'objectif de la révision était uniquement de simplifier le délai de mise à l'enquête publique. b) Quant à l'art. 49 LATC, qui remplace l'art. 79 aLATC, cette disposition prévoit 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). Dans le cas présent, la Municipalité a délivré le permis de construire litigieux, le 8 novembre 2018. L'autorité cantonale recourante a mis à l'enquête publique un projet de zone réservée cantonale, le

E. 10

novembre 2018, soit postérieurement à la délivrance du permis de construire litigieux. Dans ces circonstances, la Municipalité n'était pas tenue de refuser ce permis en application de l'art. 49 LATC. Ce grief doit être rejeté. 3. Le Département recourant se prévaut aussi de l'art. 134 LATC. Cette disposition figure dans le Titre XI de la loi qui régit les dispositions transitoires et finales et qui débute par l'art. 133 LATC. Ces dispositions ont la teneur suivante: " Art. 133 Délai pour les plans d'affectation 1 Dès l'entrée en vigueur de la

présente loi, le Conseil d'Etat établit la liste des communes dont les plans et les règlements d'affectation en vigueur sont conformes aux dispositions de ladite loi. 2 Simultanément, il impartit aux communes, dont les plans d'affectation ne sont pas conformes à la loi ou qui n'ont pas de plan d'affectation, un délai, pouvant aller selon les cas jusqu'à deux ans au maximum, pour adopter un plan répondant aux exigences légales. Passé ce délai, l'Etat peut procéder conformément à l'article 45, alinéa 2, lettre d. Art. 134 Plans d'affectation non conformes

1 Dans les communes ayant un plan d'affectation et un règlement non conformes aux dispositions de la loi, ce plan et ce règlement s'appliquent avec les restrictions suivantes: a. dans les zones à bâtir, le département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire s'il s'agit d'une zone manifestement trop étendue, ne répondant pas aux critères des articles 48 et 51; dans ce cas, l'Etat doit, dans les trois mois qui suivent son opposition, soumettre à l'enquête publique une zone réservée; b. hors des zones à bâtir, notamment dans les zones sans affectation spéciale, la délivrance de tout permis de construire est subordonnée à l'autorisation préalable du département, qui statue conformément aux articles 81 et 120, lettre a." Dans ses arrêts AC.2018.0423 du 28 février 2020 consid. 6 et AC.2018.0208 du 18 janvier 2019 consid. 8, la CDAP a considéré que la procédure instaurée par les dispositions transitoires des art. 133 et 134 LATC s'appliquait " dès l'entrée en vigueur de la LATC ", mais ne s'appliquait plus au-delà de la période (jusqu'au 31 décembre 1987) durant laquelle des plans d'affectation conformes à la LAT devaient être établis. Cette jurisprudence retenait en conséquence le caractère transitoire des art. 133 et 134 LATC. Dans un arrêt 1C_267/2019 du 5 mai 2020, le Tribunal fédéral a expressément relevé que l'art. 134 LATC continuait de s'appliquer, en les termes suivants: "

7.1. La jurisprudence cantonale mentionnée par la recourante, selon laquelle l'intervention de l'autorité communale n'aurait été prévue qu'à l'échéance du délai initial fixé par la loi pour établir les plans d'affectation, se rapporte en réalité à la procédure préalable prévue à l'art. 133 LATC qui exigeait l'adoption ou l'adaptation par les communes de plans d'affectation dans un certain délai après l'adoption de la loi. Cette jurisprudence ne dit rien en revanche sur l'application du seul art. 134 LATC dans le cas, toujours d'actualité, de l'octroi d'un permis de construire alors que la zone à bâtir est comme en l'espèce surdimensionnée. De la même manière, l'art. 36 al. 2 LAT visait à l'origine les mesures destinées à permettre l'adoption d'une planification conforme à la loi de 1979, mais la jurisprudence admet l'application de cette disposition aux nouvelles adaptations de la planification exigées par la loi, tel que cela peut être le cas pour la révision partielle de 2012 de la LAT (arrêt 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2)." Vu ce qui précède, force est de constater que l'art. 134 LATC constitue une base légale permettant à l'autorité cantonale de s'opposer à un projet de construction. Reste à examiner si les conditions d'application de cette disposition sont réalisées en l'espèce. 4. L'art. 15 LAT, dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, dispose: " Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. (...)" a) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: TF 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 4) pour les quinze années suivantes a été traitée en particulier par la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Entré en vigueur le 1^{er} août 2008, le PDCn a fait l'objet de plusieurs

adaptations. Une quatrième adaptation a été adoptée par le Grand Conseil les 20 et 21 juin 2017 pour être approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Cette 4^{ème} adaptation du PDCn pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3; AC.2017.0364, AC.2017.0368 précité consid. 2b/bb2a/bb; AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 3b et AC.2016.0354 20 décembre 2018 consid. 1c). Quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées dans le canton est bien plus importante que nécessaire pour les besoins prévisibles à quinze ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Il a ainsi enjoint les communes à définir leur besoins, à savoir la croissance démographique programmée à quinze ans, puis à évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves) et enfin à faire le bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon à adapter leur zone à bâtir (mesure A11). Dans sa version actuelle, le PDCn retient que le réseau des centres vaudois, qui garantit la cohésion du canton, est menacé par l'étalement urbain, à savoir la dispersion de la population et de l'habitat hors des centres, en périphérie et en campagne. Pour y remédier, il préconise en priorité le développement à l'intérieur du territoire urbanisé, la valorisation du potentiel inutilisé et la recherche d'une densification adaptée au contexte (ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). Pour assurer la mise en œuvre de la mesure A11, les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si de tels permis sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités des surfaces d'assolement. La 4^{ème} adaptation du PDCn (ci-après: le PDCn 4) a modifié l'année de référence en la repoussant de 2008 à 2015, étendu l'horizon de planification à 2036 et fixé le taux de croissance à 0,75% pour les villages et quartiers hors centre (mesure A11 du PDCn). Le développement maximal d'une commune hors centre se calcule désormais en multipliant la croissance annuelle admise (0,75%) par le nombre d'années qui séparent la date de référence de l'horizon de planification (21 ans). Il correspond ainsi à une croissance totale de 15,75% (0,75% x 21 ans). Les communes qui, comme la commune de L'Abbaye, doivent redimensionner leurs zones à bâtir doivent réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil (à savoir en juin 2022). b) En l'occurrence, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la Commune de L'Abbaye est surdimensionnée, particulièrement hors du centre, de sorte qu'elle n'est pas conforme à l'art. 15 LAT. En effet, la possibilité de développement hors centre allouée entre l'année de référence (31 décembre 2015) et l'horizon de planification (2036), est de 158 habitants au 31 décembre 2016. Or, selon l'estimation du modèle de simulation pour le dimensionnement de la zone d'habitation et mixte, la capacité d'accueil de la Commune hors centre est de 1290 habitants, Il en résulte ainsi un surdimensionnement hors centre de 1132 habitants (1290 – 158). c) Dans un tel cas, l'art. 134 LATC prévoit que le département cantonal peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire, mais qu'il doit alors soumettre à l'enquête publique une zone réservée dans les trois mois qui suivent son opposition. En l'occurrence, l'opposition de l'autorité cantonale recourante a été formée le 12 octobre 2018. Les constructeurs et la Municipalité de L'Abbaye ont été avertis par cette

autorité, le 6 novembre 2018, qu'une zone réservée cantonale allait être mise à l'enquête du 10 novembre au 9 décembre 2018. Le délai de l'art. 134 LATC a donc été respecté. Au moment où l'autorité communale a statué sur la demande de permis de construire litigieuse, elle était en conséquence tenue de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet de zone réservée. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que la Municipalité a délivré le permis de construire litigieux, compte tenu de l'opposition du Département et de la mise à l'enquête subséquente d'une zone réservée cantonale. Le recours est en conséquence admis et la décision attaquée annulée. 5. Conformément à la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (AC.2017.0009 du 9 février 2018; AC.2014.0389 du 15 décembre 2015 consid. 9; AC.2012.0241 du 17 juin 2013 consid. 8 et les références). Un émolument judiciaire réduit, vu les circonstances de la cause, doit être mis à la charge des constructeurs (art. 49 et 50 LPA-VD). Même si ceux-ci ne se sont pas manifestés en prenant des conclusions formelles dans la présente procédure, ils n'ont pas renoncé à leur projet de construction, voulant implicitement que la décision attaquée soit confirmée. En raison de l'annulation du permis de construire, ils n'obtiennent pas ce qu'ils avaient demandé dans la procédure administrative (art. 49 LPA-VD; cf. également AC.2019.0075 du 15 août 2019 consid. 4). L'Etat de Vaud, pour qui agit le Département, n'a pas droit à des dépens dès lors qu'il n'a pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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