

## **VD\_OMNI AC.2019.0075 vom 15. August 2019**

VD Tribunal cantonal, 2019-08-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0075](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0075)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0075 du 15 août 2019

IT: VD\_OMNI AC.2019.0075 del 15 agosto 2019

### **Regeste**

Département du territoire et de l'environnement (DTE)/Municipalité de Montricher, A. \_\_\_\_\_ | Recours du DTE contre l'octroi d'un permis de construire une villa sur une parcelle où une zone réservée a été adoptée après l'échéance des délais de l'art. 77 al. 2 et 3 aLATC, mais avant que la Municipalité ne statue en application de l'art. 77 al. 5 aLATC et que la demande de permis n'ait été renouvelée. Permis délivré malgré l'opposition du DTE. Rappel des principes de droit transitoire suite à l'entrée en vigueur, au 1er septembre 2018, de modifications de la LATC. Le dépassement du délai fixé pour adopter la zone réservée ne conduit pas à l'octroi automatique du permis de construire mais à la possibilité pour le constructeur de renouveler sa demande. S'agissant d'une demande renouvelée en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, le bien-fondé de la décision municipale doit être examiné exclusivement en vertu des règles applicables au moment où elle a statué. En l'espèce, la Municipalité a statué sur la demande renouvelée de permis à une date où la zone réservée était en vigueur et empêchait la construction litigieuse. Recours admis. Recours au TF rejeté (1C\_488/2019 du 24 janvier 2020).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La décision d'une municipalité accordant un permis de construire (cf. art. 103 et 104 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions révisée entrée en vigueur le 1er septembre 2018 (LATC; RSV 700.11) 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; RSV 173.36). Le DTE, qui est en charge de l'aménagement du territoire (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." "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." S'agissant de l'effet des plans en voie d'élaboration, l'art. 77 aLATC a été remplacée par l'art. 47 LATC qui a la teneur suivante : " 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." L'art. 49 LATC, qui remplace l'art. 79 aLATC, dispose 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). En ce qui concerne les zones réservées, l'art. 46 aLATC avait la teneur suivante: " 1 La commune ou l'Etat peuvent établir des zones réservées, 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. 2 La procédure est réglée au chapitre IV ci-dessous." Cette disposition a été remplacée par l'art. 46 LATC qui a la teneur suivante: " 1 Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum. 2 La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation." Ainsi, dans sa nouvelle mouture, 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. Pour le surplus, la consultation du département cantonal n'est plus prévue à l'art. 47 al. 3 LATC. On relèvera que 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. L'exposé des motifs indique encore s'agissant de l'art. 46 LATC que le système des zones réservées permet, pour une durée limitée, un blocage de la situation de façon à faciliter l'adoption d'un plan sauvegardant les objectifs d'aménagement du territoire; ce système, qui a fait ses preuves, est maintenu comme tel (cf. Exposé des motifs et projets de loi du

## **E. 7**

octobre 2016, p. 24; AC.2018.0273 précité et les références citées). b) Il convient dans un premier temps de déterminer quel est le droit applicable à la présente cause. Selon la

jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. En l'espèce, suite à la demande de permis de construire renouvelée par le constructeur le 17 décembre 2018, la municipalité a, par décision du 4 février 2019, levé l'opposition du 10 avril 2017 du SDT et délivré le permis de construire requis, aux conditions figurant dans la synthèse CAMAC n° 168772 du 5 mai 2017. La décision communale est ainsi intervenue après l'entrée en vigueur de la nouvelle du 17 avril 2018 si bien que les nouvelles dispositions de la LATC, soit en particulier les art. 46 et 47 LATC, trouvent application. On relèvera au sujet du droit applicable que le tribunal a déjà jugé que, lorsqu'un constructeur renouvelle sa demande en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, la municipalité doit se prononcer exclusivement selon le droit en vigueur et le bien-fondé de la décision municipale doit être examiné exclusivement en vertu des règles applicables au moment où elle a statué (ou, plus exactement, au moment où elle aurait dû statuer, c'est-à-dire dans les trente jours suivant le dépôt de la nouvelle demande; AC.2016.0456 du 24 juillet 2018 consid. 5; AC.2007.0204 du 31 janvier 2008 consid. 2 et références; AC.2005.0283 du 2 juin 2006 consid. 4; AC.2007.0023 du 29 août 2007). La cour de de céans l'a d'ailleurs rappelé dans son arrêt du 29 novembre 2018 (AC.2017.0237 consid. 5) statuant sur la demande initiale du permis déposée par le constructeur. Il n'y a dès lors pas de motif de s'écarter du principe général selon lequel le droit applicable est celui qui était en vigueur au moment où la municipalité a statué, soit in casu en février 2019. 3. Le recourant soutient que le projet contrevient à la zone réservée en vigueur depuis le 20 février 2018 sur la parcelle n° 205 de la commune de Montricher. De son côté, l'autorité intimée estime en substance que la zone réservée ne fait pas partie du "droit en vigueur" au moment où la municipalité a statué, mais constitue une mesure provisionnelle qui empêchait l'application de celui-ci. Or, en l'espèce, cette mesure provisionnelle n'a pas été validée dans les délais. En préambule, il convient de rappeler que, s'agissant d'une demande renouvelée en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, le bien-fondé de la décision municipale doit être examiné exclusivement en vertu des règles applicables au moment où elle a statué.

a) L'art. 27 LAT, intitulé "zones réservées", prévoit: " 1 S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. 2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai". En droit vaudois, l'instrument de la zone réservée est réglementé aux articles 46 aLATC et 46 LATC dont la teneur a été rappelée ci-dessus et qui prévoient que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT en suivant la procédure d'approbation des plans d'affectation. Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999; Cst; RS 101) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du "territoire exactement délimité" pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard

Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée initiale (Ruch, op. cit., n° 55 ad art. 27). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée, ce qu'a fait le droit vaudois (cf. art. 46 al. 1 LATC). Il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret, et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger. Au demeurant, il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'art. 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (cf. Ruch, op. cit., n° 57 ad art. 27; Waldmann/Hänni, op. cit., n° 22 ad art. 27). b) En l'espèce, le DTE a mis à l'enquête le 7 juillet 2017 le projet de zone réservée cantonale sur la parcelle n° 205 de la commune, soit dans le délai de deux mois après la décision municipale prévu par l'art. 77 al. 2 aLATC. La zone réservée a toutefois été adoptée quelques jours après le délai de six mois prévu par l'art. 77 al. 3 aLATC, le 20 février 2018. Quoiqu'il en soit, la zone réservée a suivi la procédure d'établissement des plans d'affectation cantonaux selon les art. 73 ss aLATC alors en vigueur, et n'a, par ailleurs, pas été contestée par un recours. En particulier, le constructeur ne s'est pas opposé à l'instauration de la zone réservée cantonale sur sa parcelle. Ainsi, la question du bien-fondé de la zone réservée ne se pose pas et n'est pas en cause dans la présente procédure qui est limitée au sort du permis de construire, étant rappelé qu'une zone réservée destinée à bloquer provisoirement les nouvelles constructions dans une commune surdimensionnée répond à un intérêt public primordial (voir AC.2017.0078 du 28 février 2018). L'autorité communale soutient que la mesure provisionnelle liée à l'effet anticipé négatif de la zone réservée n'a en l'espèce pas été validée à temps, par une approbation de la zone réservée au plus tard six mois après la fin de l'enquête y relative, puisque ces mesures provisionnelles durent, en droit vaudois, jusqu'à l'adoption du projet de plan ou de norme par l'autorité compétente, pour autant que cette décision intervienne dans un certain délai. Cela est exact. Toutefois, passé le délai de 6 mois, quand le projet de plan ou de norme n'a pas été adopté, l'art. 77 al. 5 aLATC prévoit uniquement que le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. Il n'empêche pas que la procédure d'approbation se poursuive et que le plan (en l'occurrence la zone réservée destinée à ne durer que le temps nécessaire à la commune pour réviser sa planification communale) soit valablement approuvé par la suite. L'art. 77 aLATC vise la situation où le plan d'affectation envisagé (voire le plan d'une zone réservée) n'a pas encore été mis à l'enquête publique. La municipalité a alors la faculté de refuser le permis de construire lorsque le projet est contraire à ce plan envisagé (cf. art. 77 al. 1 aLATC). Cet effet anticipé négatif du projet de plan d'affectation est cependant limité dans le temps et l'autorité de planification doit concrétiser son projet dans un certain délai; telle est la portée des alinéas 3 à 5 de l'art. 77 aLATC. Cette disposition prévoit des mesures provisionnelles ou conservatoires – qui sont applicables non seulement dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation ordinaire mais aussi avant l'adoption d'une zone réservée au sens de l'art. 46 aLATC. En l'espèce cependant, ce n'est pas l'effet anticipé négatif des plans prévu par l'art. 77 aLATC qui est invoqué à nouveau, mais bien l'existence d'une zone réservée en vigueur sur la parcelle concernée au moment où la demande de permis a été renouvelée et au moment l'autorité communale a statué sur cette demande de permis de construire. Selon la jurisprudence. (AC.2018.0273; 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. Ces deux

instruments distincts 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). La mesure provisionnelle "de type individuel" que représente un refus de permis de construire sur la base de l'art. 77 ou 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). Or, dans la mesure où la mesure provisionnelle qu'est la zone réservée a été en l'espèce adoptée sans être contestée, la municipalité devait refuser de délivrer le permis de construire requis, à partir du moment où le projet du constructeur n'était pas conforme au plan et au règlement de la zone réservée. La zone réservée adoptée est dès lors parfaitement valable et en vigueur depuis le 20 février 2018, indépendamment du délai de l'art. 77 al. 3 aLATC. En l'espèce, le cas a ceci de particulier que le nouveau droit (zone réservée) a été adopté par le département compétent après l'échéance des délais de l'art. 77 al. 2 et 3 aLATC, mais avant que la municipalité ne statue en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, et avant même d'ailleurs que la demande de permis n'ait été renouvelée. La cohérence du dispositif prévu par les art. 77 et 79 aLATC commandait de la part du constructeur qu'il renouvelle sa demande de permis avec diligence. Comme le sous-entend le Tribunal fédéral (ATF 1P.421/2006, résumé in RDAF 2008 I 273), pour que ne puissent lui être opposés ni l'art. 79 aLATC à raison de l'ouverture d'une enquête publique, ni l'adoption par l'organe législatif du nouveau droit projeté, encore faut-il que la demande de permis soit réitérée rapidement une fois les délais de l'art. 77 al. 2 à 4 aLATC expirés et non tenus. Si ce dernier tarde à renouveler sa demande de permis après l'expiration des délais prescrits par les art. 77 et 79 aLATC, on ne saurait a priori faire grief aux autorités en l'occurrence cantonales d'avoir poursuivi la procédure et de lui opposer derechef la zone réservée entrée en vigueur dans l'intervalle (sur ces questions: Raymond Didisheim, Le permis de construire face à l'adaptation des plans et règlements en droit vaudois de la construction, RDAF 2010 I p. 1ss, 18). En l'espèce, le constructeur a renouvelé sa demande de permis le 17 décembre 2018. La Municipalité a, quant à elle, statué sur cette demande le 4 février 2019. Or, à cette date, la zone réservée sur la parcelle n° 205 était en vigueur, puisque valablement instaurée depuis le 20 février 2018. L'analyse aurait pu être différente si le constructeur avait renouvelé sa demande entre le 7 et le 19 février 2018, soit la période durant laquelle la zone réservée en question n'avait pas encore été approuvée alors que le délai de six mois dès la fin de l'enquête publique prévu par l'art. 77 al. 3 aLATC était échu. Ainsi et en conclusion, l'adoption le 20 février 2018 d'une zone réservée sur la parcelle n° 205 constitue 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. c) Selon l'art. 1 (But) du règlement de cette zone, " la zone réservée est destinée à rendre inconstructible, provisoirement la parcelle n° 205 du cadastre de la commune comprise dans la zone définie par le plan ". L'art. 3 al. 1 (Inconstructibilité) du règlement dispose que " toute nouvelle construction est interdite à l'exception des dépendances de peu d'importance au sens de l'article 39 RLATC, situées à moins de 3 mètres du bâtiment principal ". Par conséquent, le permis octroyé, autorisant la construction de 2 habitations mitoyennes avec 2 garages et 2 places de stationnement, l'installation de panneaux solaires et photovoltaïques, ainsi que des fenêtres en toiture, sur la partie de la

parcelle couverte par la zone réservée est clairement contraire à celle-ci et viole dès lors l'art. 104 LATC. Au moment où l'autorité communale a statué sur cette demande renouvelée de permis de construire, elle était tenue de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet de zone réservée. Le permis de construire doit dès lors être refusé sous cet angle. 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 SDT et de l'adoption d'une zone réservée. Le recours est en conséquence admis et la décision attaquée annulée. 4.

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 du constructeur. Même si celui-ci ne s'est pas manifesté en prenant des conclusions formelles dans la présente procédure, il n'a pas renoncé à son projet de construction, voulant implicitement que la décision attaquée soit confirmée (art. 49 LPA-VD). A cause de l'annulation du permis de construire, il n'obtient pas ce qu'il avait demandé dans la procédure administrative (cf. art. 49 LPA-VD). L'Etat, pour qui agit le département recourant, 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.