

VD_OMNI AC.2019.0346 vom 14. Mai 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-05-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0346

FR: VD_OMNI AC.2019.0346 du 14 mai 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0346 del 14 maggio 2020

Regeste

A. _____ /Municipalité de Bussy-Chardonney | Recours contre le refus de constater la péremption d'un permis de construire. Au plan objectif, il apparaît douteux que les travaux débutés dans le délai de trois ans après la délivrance du permis de construire constituent un "commencement des travaux" au sens de l'art. 118 al. 1 LATC. Au plan subjectif, constat que, à la date déterminante, la constructrice avait une volonté sérieuse de commencer et mener à bien les travaux (consid. 2c). Décision attaquée confirmée pour un autre motif, à savoir le fait qu'une modification importante du projet ayant fait l'objet d'un permis de construire complémentaire compromettrait le commencement des travaux, un nouveau délai de péremption au sens de l'art. 118 LATC étant par conséquent parti dès la délivrance de ce permis complémentaire.

Erwägungen

E. 1

Il convient d'examiner si l'autorité intimée a à juste titre refusé de constater dans la décision attaquée du 7 octobre 2019 la péremption des permis de construire n°03/09.13 et n°03/04.2016 délivrés le 4 juillet 2016 en application de l'art. 118 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11).

E. 2

La municipalité peut en prolonger la validité d'une année si les circonstances le justifient.

E. 3

Le permis de construire peut être retiré si, sans motifs suffisants, l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels; la municipalité ou, à défaut, le Département des travaux publics peut, en ce cas, exiger la démolition de l'ouvrage et la remise en état du sol ou, en cas d'inexécution, y faire procéder aux frais du propriétaire.

E. 4

La péremption ou le retrait du permis de construire entraîne d'office l'annulation des autorisations et des approbations cantonales. " La péremption ou le retrait du permis de construire constituent deux hypothèses distinctes: la première intervient en l'absence de commencement des travaux dans un délai de deux ans, voire prolongé à trois ans, à compter de la délivrance du permis (art. 118 al. 1 et al. 2 LATC); dans la seconde, le retrait du permis de construire peut être décidé après le commencement des travaux, lorsque ceux-ci ne se poursuivent pas dans les délais usuels (art. 118 al. 3 LATC) (cf. arrêts AC.2017.0330 du 25 avril 2018 consid. 4a; AC.2013.0434 du 17 juin 2014 consid. 2a et les réf. cit.). La limitation dans le temps du permis de construire prévue par l'art. 118 LATC répond au principe de la clarté des relations juridiques. D'une part, un permis de construire ne saurait

faire échec à une modification législative au-delà d'une certaine durée; d'autre part, les voisins ont un intérêt légitime à savoir que la validité du permis est limitée et que, à défaut d'un début des travaux dans un certain délai, ceux-ci ne pourront être réalisés à moins d'une nouvelle demande de permis (cf. arrêts AC.2017.0330 précité consid. 4a; AC.2016.0400 du 8 août 2017 consid. 2a; AC.2015.0259 du 29 janvier 2016 consid. 4b et les références). bb) La notion de commencement des travaux présente une dimension objective et subjective (cf. arrêts précités AC.2017.0330 consid. 4b; AC.2013.0434 consid. 2b); le moment déterminant pour apprécier cette question est le jour de la péremption du permis de construire, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération les démarches postérieures à cette date (TF 1C_150/2008 du 8 juillet 2008 consid. 3.2). S'agissant de la notion de commencement de la construction au sens de l'art. 118 al 1 LATC, la jurisprudence a connu une certaine évolution. L'ancienne Commission cantonale de recours en matière de police des constructions (CCRC) a considéré que, pour déterminer si une construction était commencée, il convenait de mettre en regard les travaux déjà exécutés et l'ouvrage projeté, compte tenu de l'importance de celui-ci, et se reporter à la date de péremption du permis (RDAF 1974 p. 450; avec un rappel in: RDAF 1990 258 et RDAF 1995 366). La CCRC a précisé par la suite qu'à la constatation objective du début des travaux s'ajoutait un élément subjectif lié à la volonté sérieuse du destinataire du permis de poursuivre l'exécution de celui-ci (RDAF 1990 p. 258). Dans un arrêt du 8 février 1993 (AC.1992.0058/1992.0210 consid. 3, publié in: RDAF 1993 p. 478), confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 1P.142/1993 du 8 juin 1993), le Tribunal administratif a dès lors nuancé les principes d'application de l'art. 118 LATC en autorisant le détenteur du permis à démontrer sa volonté sérieuse de construire par d'autres moyens que le seul degré d'avancement des travaux à la date de péremption du permis. Il a considéré qu'une fois dépassé le stade de certaines opérations préliminaires (établissement des plans de détail et du programme des travaux, signature des premiers contrats d'adjudication en vue des travaux de gros œuvre, ouverture d'un crédit de construction, notamment), le risque que le constructeur n'utilise pas son permis était faible, compte tenu des conséquences financières d'une renonciation. Dans l'affaire précitée, le Tribunal administratif avait néanmoins conclu à la péremption du permis, après avoir constaté que non seulement les travaux n'avaient pas débuté matériellement, mais encore que les indices de la volonté de construire n'avaient pas davantage été démontrés. Dans un arrêt du 15 octobre 1997 (AC.1996.0162 consid. 2c), le Tribunal administratif a précisé que l'élément subjectif pouvait se substituer à l'élément objectif d'un commencement de travaux pour autant que cette volonté sérieuse soit démontrée par le détenteur du permis, pièces à l'appui, dans des faits concrets suffisants; il a ainsi admis qu'un constructeur avait apporté la preuve de son intention de poursuivre les travaux par un certain nombre d'opérations autres que les travaux proprement dits (plans d'exécution de l'architecte, prestations importantes des ingénieurs géotechnicien et civil, adjudication des travaux spéciaux et de terrassement, octroi d'un crédit de construction initial de 1'800'000 fr.), de sorte que le permis de construire n'était pas périmé. Dans un autre arrêt, il a été retenu comme élément subjectif démontrant à satisfaction la volonté du constructeur de poursuivre l'exécution du permis de construire litigieux la production de différents documents (programme des travaux, contrat d'entreprise, procès-verbal d'une séance de coordination, attestation relative à une couverture d'assurance responsabilité civile, nouveau constat des lieux par un bureau d'ingénieur) (AC.2001.0126 du 12 décembre 2001 consid. 2b). La CDAP a quant à elle jugé qu'en l'absence de commencement effectif des travaux, la preuve de l'intention de les commencer n'était pas établie dans un cas où

malgré l'annonce de l'ouverture du chantier, aucune entreprise n'avait été désignée pour les exécuter. Faute pour les intéressés d'avoir produit, entre autres "documents importants", les contrats d'adjudication du gros œuvre dûment signés (et non de simples devis) et l'attestation bancaire du crédit de construction, ni le piquetage pour terrassement effectué trois jours avant l'échéance ni les paiements effectués à la date de celle-ci (publicité pour la vente des appartements et entretien de la parcelle) ne permettaient d'apporter la preuve que les constructeurs avaient la volonté sérieuse de commencer sans tarder l'exécution des travaux (arrêt AC.2007.0172 du 4 mars 2008 confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 8 juillet 2008 [C_150/2008]). Dans un arrêt du 18 mai 2011 (AC.2008.0046 consid. 2), la CDAP a jugé que ne constituaient pas un début des travaux des sondages et des sondages carottés, ceux-ci révélant au contraire des difficultés géologiques en raison desquels le concept même de la construction était remis en cause. Pour le surplus, le recourant invoquait l'établissement de nouveaux plans d'exécution, mais il ne pouvait se prévaloir que de l'existence de certaines soumissions, aucune adjudication n'ayant eu lieu et les interventions concrètes immédiates n'en étant qu'au stade de l'appel d'offres (pour les travaux géométriques). Le recourant affirmait qu'il entendait assurer lui-même le financement des premières étapes de la construction et ne contracter un emprunt qu'ultérieurement auprès d'une banque ou d'investisseurs potentiels avec lesquels il serait déjà en contact. Cette dernière circonstance avait toutefois laissé le tribunal perplexe en regard de l'importance du projet pour lequel la demande de permis de construire indiquait un coût dépassant 18'000'000 fr., tandis qu'un procès-verbal ultérieur faisait état d'un plan financier de 25 à 28'000'000 fr. pour l'ensemble de la construction. Les autres éléments invoqués n'avaient que peu de poids, notamment la conclusion d'une police d'assurance échéant le 30 juin 2008 déjà, de même que les contacts pris en vue de la promotion ultérieure du projet. L'ensemble de ces circonstances, mais en particulier la nécessité de revoir la structure du projet et ses implications financières, ainsi que l'absence de financement assuré, ne permettait pas de conclure que les travaux étaient objectivement en état de commencer à l'échéance du permis de construire. La CDAP a également considéré que les seuls travaux de désamiantage auxquels il avait été procédé constituaient, de par leur nature, un préalable au commencement de la construction mais non un début des travaux au sens de l'art. 118 LATC (AC.2016.0147 du 22 novembre 2016 consid. 3c/aa). Elle a en revanche considéré que des interventions préparatoires (démolition de galandages et de plafonds et piquage de sols en relation avec un permis de construire autorisant la transformation de l'annexe d'un bâtiment et la création d'un studio dans celle-ci) attestaient d'un commencement de la construction au sens de l'art. 118 al. 1 LATC (AC.2013.0434 précité consid. 3b). Dans un arrêt du 8 août 2017 (AC.2016.0400, confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 5 juillet 2018 [1C_487/2017]), la CDAP a considéré que le déblaiement des gravats d'un autre chantier et la pose d'une barrière de chantier ne pouvait être considérée comme un commencement des travaux au sens de l'art. 118 al. 1 LATC. Dans un arrêt du 21 septembre 2017 (AC.2016.0290, confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 19 mars 2018 [1C_587/2017]), la CDAP s'est prononcée sur la péremption d'un permis de construire une maison individuelle avec piscine et garage sur une parcelle bordant le lac Léman à Founex après démolition des bâtiments se trouvant sur la parcelle, soit un bâtiment d'habitation de type chalet d'une emprise au sol de 75 m² ainsi qu'un garage d'une emprise au sol de 19 m² sis à l'arrière de la parcelle et séparé du bâtiment d'habitation. La CDAP a considéré que la seule démolition du garage pour un coût total de 7'700 fr. (alors que le coût total de l'ouvrage se montait à 4'300.000 fr.) ne pouvait être

considérée comme un commencement des travaux au sens de l'art. 118 al. 1 LATC. La volonté subjective de commencer les travaux n'était également pas démontrée, le constructeur n'ayant pas été en mesure de présenter un crédit de construction, un programme des travaux, des plans de détail (plans d'exécution) ou des contrats d'adjudication concernant les travaux de gros œuvre (terrassement ou maçonnerie), ni même un contrat d'entreprise garantissant à tout le moins l'exécution des premières phases de la construction proprement dite. Dans un arrêt du 25 avril 2018 (AC.2017.0330, confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 31 janvier 2019 [1C_256/2018]), la CDAP a constaté que, à la date déterminante, les constructeurs avaient en tous les cas la volonté sérieuse de commencer et de mener à bien les travaux autorisés. Le tribunal se fondait sur un faisceau d'éléments: montant global de plus de 250'000 fr. déjà investi, entreprise active sur le chantier depuis plusieurs mois, installation d'une grue de grande taille, suivi d'un planning de travaux préalablement établi, réalisation d'un constat avant travaux d'un mur surplombant le domaine public, obtention d'un crédit de construction de 400'000 fr. auprès d'un établissement bancaire. Le Tribunal fédéral a relevé pour sa part que la prise en compte d'un élément subjectif dans l'examen des conditions de l'art. 118 al. 1 LATC constituait un assouplissement des exigences posées par la loi, si bien que l'autorité pouvait se montrer sévère quant à la preuve de cette intention (cf. arrêts TF 1C_256/2018 du 31 janvier 2019 consid. 4.4.2, 1C_487/2017 du 5 juillet 2018 consid. 3.3, cf. également arrêts TF précités 1C_150/2008 consid. 3.3 et 1P.142/1993 consid. 3b). b) En l'occurrence, sous l'angle objectif, il apparaît douteux que les travaux effectués jusqu'au 4 juillet 2019 (défrichage de la parcelle, pose de barrières, démolition de la grange existante, sondages géotechniques) puissent être considérés comme un "commencement de la construction" au sens de l'art. 118 al. 1 LATC. On relève à cet égard que, selon les pièces produites par la Municipalité, le coût des travaux effectués avant le 4 juillet 2019 se monte à fr. 52'400, alors que le coût total du projet ascende à plus de 6'000'000 fr. c) aa) Pour ce qui est de l'élément subjectif, soit la démonstration, à la date du 4 juillet 2019, d'une intention sérieuse de commencer et de mener à bien les travaux autorisés par les permis de construire n°03/09.13 et n°03/04.2016, il ressort notamment du préavis de la municipalité au Conseil général relatif au crédit extrabudgétaire les éléments suivants: la commune de Bussy-Chardonney a fait l'acquisition des terrains en 1993. Un premier projet de construction d'un immeuble locatif par la commune a été autorisé par la municipalité en 2006, accompagné d'un plan de quartier de compétence municipale. Sur recours d'un voisin, le Tribunal administratif a, par arrêt du 31 janvier 2008 (AC.2006.0202), annulé les décisions municipales relatives à l'adoption du plan de quartier de compétence municipale et à l'octroi du permis de construire. En substance, cette décision se fondait sur le fait que la procédure d'adoption des plans de quartier de compétence municipale existant à l'époque ne respectait pas le droit fédéral. A la suite de l'arrêt du Tribunal administratif, la commune de Bussy-Chardonney a dû revoir son plan général d'affectation (PGA) et un nouveau PGA est entré en force le 20 novembre 2012. Peu après l'entrée en vigueur du nouveau PGA, la municipalité a relancé le projet de bâtiment communal en le réactualisant. Ce nouveau projet a fait l'objet d'un permis de construire délivré le 3 décembre 2013 puis d'un permis complémentaire délivré le 4 juillet 2016 suite aux modifications apportées en raison de l'arrêt de la CDAP du 2 novembre 2015 sur le recours formé par le recourant et son épouse. Après l'entrée en force du permis complémentaire délivré en 2016, la municipalité a actualisé les devis de construction et établi un nouveau plan financier. Le nouveau plan financier établi en 2016 a confirmé que l'opération était profitable pour la commune (cf. devis de base estimatif du 13

octobre 2016 produit dans le cadre du dossier RE.2019.0007). On l'a vu, la municipalité a ensuite demandé un crédit extrabudgétaire de 6'165'00 fr. au Conseil général, qui lui a été accordé le 25 avril 2018. L'analyse de la Commission Gestion & Finances du Conseil général a alors confirmé que l'opération serait économiquement profitable pour la commune. Celle-ci a ensuite obtenu un crédit de 5'865'000 Fr. de la BCV en octobre 2018. On relève encore que, au mois de mars 2019, l'architecte du projet a transmis à la municipalité une liste des entreprises qui allaient participer à la procédure de marché public, ceci aussi bien pour le gros œuvre que pour le second œuvre. bb) Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu de douter que la commune - qui disposait du financement nécessaire et de l'accord du Conseil général - avait, en date du 4 juillet 2019, la volonté sérieuse de commencer et de mener à bien les travaux autorisés par les permis de construire n°03/09.13 et n°03/04.2016. Pour ce premier motif déjà, la décision municipale refusant de constater la péremption de ces permis de construire en application de l'art. 118 al.1 LATC peut être confirmée. d) La décision attaquée peut être confirmée pour un autre motif. aa) On a vu que, au plan objectif, il est douteux que les travaux aient vraiment commencé le 4 juillet 2019. Il n'existait pas à ce moment-là de planning des travaux détaillé, la procédure de marché public n'avait également pas été menée à terme et, pour l'essentiel, les contrats avec les entreprises pour les travaux de gros œuvre et de second-œuvre n'avaient pas été conclus. Ces éléments, qui, en soi, pourraient justifier de constater la péremption du permis de construire, s'expliquent toutefois par le fait que, dès le mois de février 2019, il avait été décidé d'apporter une modification relativement importante au projet (adaptation du niveau du sous-sol/parking pour la réalisation d'un abri public/privé [ITAS] de 735 places destiné à répondre aux besoins de la future commune de Hautemorges), modification qui a fait l'objet d'un permis de construire complémentaire délivré le 4 juillet 2019. Or, selon la jurisprudence, lorsque des modifications envisagées d'un projet de construction font l'objet d'une enquête complémentaire et qu'elles sont de nature à compromettre le commencement des travaux du bâtiment principal, a fortiori lorsqu'elles le compromettent à l'évidence, la délivrance du permis de construire complémentaire fait partir dès sa date un nouveau délai de péremption au sens de l'art. 118 LATC, partant interrompt le délai de péremption courant jusque-là (cf. arrêts AC.2018.0351 du 12 mars 2019 consid.1; AC.2014.0066 du 30 juin 2014 consid. 3a; AC.2012.0263 du 13 mars 2013; recours au Tribunal fédéral rejeté: 1C_384/2013 du 16 janvier 2014; AC.2007.0191 du 3 juillet 2008, consid. 1e; AC.1992.0391 du 12 juillet 1993). Dans l'arrêt AC.2018.0351, le Tribunal cantonal a notamment examiné, sous l'angle de l'art. 118 al. 1 LATC, un projet de création d'un logement dans les combles d'un immeuble. Le permis de construire prévoyait la démolition de l'escalier existant afin d'élargir les marches. Finalement, le projet a été modifié dans le sens d'un maintien de l'escalier existant, ceci sans que cette modification fasse l'objet d'une enquête complémentaire, ni même d'un permis de construire complémentaire dispensé d'enquête publique (comme c'est le cas en l'espèce). Le Tribunal cantonal a relevé qu'il n'était pas concevable d'entreprendre les travaux avant de savoir si le projet pouvait être modifié dans ce sens. En effet, même si elle ne changeait pas le gabarit de l'immeuble, cette modification intérieure affectait l'organisation du chantier de manière importante. Elle ne permettait donc pas de commencer les travaux tels qu'ils avaient été autorisés par le permis de construire. La municipalité pouvait donc admettre que la constructrice avait été empêchée matériellement de commencer les travaux pendant les cinq mois qui avaient été nécessaires pour faire valider la modification du projet. bb) En l'occurrence, l'adaptation du niveau du sous-sol/parking pour la réalisation d'un abri public/privé [ITAS] de 735 places justifiait

d'attendre que le permis de construire complémentaire soit délivré (ce qui a été fait le 4 juillet 2019) et soit entré en force avant de commencer les travaux. Cette modification du projet affectait l'organisation du chantier de manière importante puisque l'abri projeté avait notamment un impact sur les couches de béton (cf. détermination du conseil de la municipalité du 7 février 2020). L'importance de cette modification du projet est confirmée par le fait que le coût du sous-sol/parking sans le projet d'abri public/privé [ITAS] de 735 places se montait à 430'000 fr. alors qu'il était de 1'578'000 fr. avec le projet d'abri (cf. communication du bureau d'architecte mandaté au Conseil général du 19 juin 2019). Le projet d'abri public/privé [ITAS] de 735 places présentait également la particularité de contraindre les communes concernées à régler au préalable un certain nombre de questions formelles relatives au financement de l'opération (vérification du respect des directives concernant l'affectation des contributions de remplacement encaissées par les communes de la future commune de Hautemorges, confirmation de la participation cantonale), ce qui n'a pu être fait que durant le printemps, l'été et l'automne 2019. Il a ensuite été nécessaire de finaliser la procédure de marché public, avec notamment la publication dans la FAO des 17 et 20 septembre 2019 d'un avis d'appel d'offres pour les travaux de construction du bâtiment communal, y compris l'abri de protection civile de 735 places, le délai de clôture pour le dépôt des offres étant fixé au 25 octobre 2019. Comme le recourant l'admet lui-même, les travaux ont ensuite commencé au cours du mois d'octobre 2019 avec des travaux de dégrappage et de terrassement, ceci sur la base d'un contrat conclu avec l'entreprise ***** le 11 octobre 2019 (travaux adjugés le 7 octobre 2019 à ***** à la suite d'une procédure sur invitation, non compris dans l'appel d'offre publié dans la FAO du 20 septembre 2019). Force est ainsi de constater que les travaux ont commencé aussitôt que tous les problèmes qui devaient être réglés en amont l'ont été. On peut donc admettre que, à la date du 4 juillet 2019, la commune était empêchée matériellement de commencer les travaux et que le délai de péremption de l'art. 118 al. 1 et 2 LATC a été suspendu jusqu'au moment où les travaux ont pu commencer véritablement en octobre 2019. Le délai de péremption était notamment suspendu lorsque la municipalité a rendu la décision attaquée le 7 octobre 2019, ce qui justifiait également de constater à ce moment-là que les permis de construire litigieux n'étaient pas périmés. On peut même considérer que les modifications du projet qui ont fait l'objet du permis complémentaire du 4 juillet 2019 étaient de nature à compromettre le commencement des travaux du bâtiment principal avec pour conséquence qu'un nouveau délai de péremption au sens de l'art. 118 LATC est parti dès la délivrance de ce permis complémentaire. e) On relèvera encore que la question de savoir si la commune a été réellement contrainte par l'ORPC de Morges au printemps 2019 de réaliser l'abri public/privé [ITAS] de 735 places et de modifier par conséquent son projet de construction, ce qui est contesté par le recourant, n'est pas déterminante. Peu importe également que le projet d'abri public/privé [ITAS] de 735 places ait finalement été abandonné par les communes fusionnées pour des raisons financières. Est en effet décisif le fait que, au début du mois de juillet 2019, cette modification du projet était prévue et ne permettait objectivement pas le début des travaux. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais et les dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 49 al. 1 et 55 al. 2 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). En l'occurrence, les frais de justice seront supportés par le recourant, qui succombe. Ce dernier versera en outre des dépens à la Commune de Bussy-Chardonney, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel.

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