

# VD\_OMNI AC.2021.0083 vom 12. November 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-11-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2021.0083](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0083)

FR: VD\_OMNI AC.2021.0083 du 12 novembre 2021

IT: VD\_OMNI AC.2021.0083 del 12 novembre 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Renens, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ | Recours contre le refus de la municipalité d'autoriser la démolition d'un chalet existant et la construction d'un nouveau bâtiment comprenant trois logements, avec aménagement de trois places de stationnement, au motif que le projet compromet les modifications envisagées dans le futur plan d'affectation communal, actuellement en cours d'élaboration. Il n'y a pas lieu de dénier au promettant-acquéreur la qualité pour recourir, quand bien même ce dernier n'a pas signé les plans d'enquête, ceci d'autant moins qu'il a acquis depuis lors l'immeuble en question. Sur le fond, les intentions de la municipalité de réviser la planification du territoire communal ont été suivies d'effet et se sont concrétisées au stade de l'examen préliminaire par l'autorité cantonale. Dès lors, le refus de délivrer le permis de construire requis, à titre conservatoire, doit être confirmé. Sur le plan de la bonne foi, il est, certes, regrettable que la municipalité n'ait pas informé plus tôt la recourante de son intention de réviser la planification communale et de l'obstacle que pourrait constituer cette révision pour le projet de construction, mais il n'est pas démontré que cette dernière se soit fondée en la présente circonstance sur ce comportement pour aller de l'avant dans son projet. Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

L'autorité intimée met en doute la qualité de partie à la procédure de la recourante, du fait que cette dernière n'ait pas signé la demande de permis, ni les plans d'enquête. Pour elle, le Tribunal n'aurait pas à entrer en matière le recours, dans la mesure où celui-ci doit être déclaré irrecevable. a) L'art. 75 LPA-VD confère la qualité pour former recours à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi qu'à toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). L'art. 13 al. 1 LPA-VD définit la qualité de partie en procédure administrative; ont cette qualité: les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (let. a); les personnes ou autorités auxquelles la loi confère la qualité de partie (let. b); les personnes ou autorités qui disposent d'un moyen de droit à l'encontre de la décision attaquée (let. c); les personnes intervenant dans une procédure d'enquête publique ou de consultation (let. d). L'art. 15 al. 1 LPA-VD prévoit en outre qu'un tiers puisse se

substituer à une partie en procédure lorsque, à teneur du droit matériel, il lui succède dans ses droits et obligations. b) En procédure d'autorisation de construire, la forme de la demande de permis est définie par l'art. 108 LATC, à teneur duquel la demande de permis est adressée à la municipalité. Elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Elle indique les dérogations requises et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées (al. 1). Le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies (al. 2). L'art. 69 al. 1 du règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC; BLV 700.11.1) prescrit que dans les cas de constructions nouvelles, d'agrandissements, de surélévations, de transformations d'immeubles ou de changement de leur destination, la demande est accompagnée d'un dossier au format A4 comprenant les plans pliés au même format (210 x 297 millimètres) et les pièces suivantes: un plan de situation extrait du plan cadastral et portant les indications suivantes (ch. 1): le nom et prénom ou la raison sociale du propriétaire du fonds (let. a). Vu l'art. 73 al. 1 RLATC, les plans, le questionnaire général et les pièces annexes sont signés par leur auteur, le propriétaire du fonds et, le cas échéant, par le promettant-acquéreur et le maître de l'ouvrage. Si les circonstances le justifient, ces derniers peuvent donner une procuration au mandataire. Celle-ci doit être jointe au dossier. La signature des plans par le propriétaire du fonds déploie des effets concrets dans le domaine du droit public et l'exigence de l'art. 108 al. 1 LATC n'est pas une prescription de pure forme. Elle permet à la municipalité de vérifier que celui qui entreprend une construction a obtenu l'accord de celui qui a la maîtrise juridique du bien-fonds et que ce dernier consent aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlent le cas échéant (révision de l'estimation fiscale, taxe de raccordement, diminution des possibilités d'utilisation de l'immeuble). Indirectement, cette règle a aussi pour effet de prévenir des conflits ultérieurs de droit privé lorsqu'ils interviennent une fois les travaux achevés. Le permis de construire doit être refusé si l'une des personnes qui doit signer les plans s'y refuse (arrêts AC.2016.0454 du 20 avril 2018; AC.2016.0307 du 28 juillet 2017; AC.2016.0405 du 20 juin 2017 et les réf. cit.). Il est cependant admis que l'absence de signature du propriétaire sur les plans mis à l'enquête publique et le formulaire de la demande de permis de construire peut être réparée en principe par la signature subséquente, notamment dans le cadre de la procédure de recours (arrêt AC.2016.0405, déjà cité). Selon la jurisprudence, en cas de promesse de vente d'un terrain, les plans doivent être signés par le promettant-vendeur et le promettant-acquéreur (RDAF 1990, p. 243). Cette exigence a été codifiée depuis lors à l'art. 73 al. 1 RLATC. L'art. 104 al. 4 LATC précise en outre que le permis est personnel (1<sup>ère</sup> phrase). La municipalité est avisée sans délai en cas de changement de titulaire (2<sup>ème</sup> phrase). Le caractère personnel du permis de construire est une notion nouvelle introduite par la LATC. En fait, au vu de la deuxième phrase de cette disposition, l'objectif de la loi est surtout de permettre à la municipalité de connaître le titulaire du permis avant et pendant les travaux. Le permis est donc transmissible (v. Benoît Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, Lausanne 2010, ad art. 104 LATC, ch. 4 p. 407). Dans un arrêt AC.2000.0221 du 10 avril 2002, le Tribunal administratif a rappelé que le caractère réel du permis de construire a pour conséquence qu'un permis de construire en force peut être utilisé par tout nouvel acquéreur de la parcelle qui en bénéficie, sans nouvelle mise à l'enquête (v. en outre, arrêt AC.2006.0239 du 29 octobre 2007). La

CDAP a confirmé cette jurisprudence, en ajoutant que la titularité du permis de construire suivait la propriété de son objet (arrêts AC.2018.0294 du 16 janvier 2020; AC.2008.0319 du 22 avril 2009). c) En l'occurrence, le 5 novembre 2019, B. \_\_\_\_\_ a promis-vendu son immeuble à la recourante. La demande d'autorisation de construire, du 7 février 2020, et les plans d'enquête ont été signés par B. \_\_\_\_\_; à cette époque en effet, cette dernière était propriétaire de la parcelle n°\*\*\*\*\*. Elle l'était toujours du reste lorsque le présent recours a été déposé, le 1<sup>er</sup> mars 2021. En effet, c'est seulement le 3 mai 2021 que la recourante est devenue propriétaire de l'immeuble en question. Toutefois, cette dernière n'a pas contresigné la demande de permis, ni les plans d'enquête en sa qualité de promettant-acquéreur. Or, elle seule a recouru contre la décision attaquée. Cette informalité à l'art. 73 al. 1 RLATC ne prive cependant pas la recourante de la qualité pour recourir contre la décision attaquée. Certes, la recourante n'a pas signé les plans d'enquête, mais il n'en demeure pas moins que l'acte notarié du 5 novembre 2019 lui a conféré la qualité de promettant-acquéreur de la parcelle n°\*\*\*\*\*. En sa qualité de promettant-acquéreur au moment du recours, la recourante disposait par conséquent d'un intérêt digne de protection à ce que le refus du permis de construire soit annulé ou modifié. Du reste, la recourante a bien procédé à l'acquisition du bien-fonds dans l'intervalle et elle est maintenant la seule propriétaire concernée par la demande de permis de construire, dont on a vu plus haut qu'elle déployait des effets réels. Le recours apparaît donc comme étant recevable et il y a dès lors lieu d'entrer en matière au fond.

## E. 2.2

p. 52; arrêt TF 2C\_667/2018 du 7 mai 2019 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72-73; 131 II 627 consid. 6.1; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 et les références; arrêts TF 2C\_398/2020 du 5 février 2021 consid. 6.1; 1C\_587/2017 du 19 mars 2018 consid. 3.1; 1C\_179/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1; CDAP AC.2017.0417 du 23 juillet 2018 consid. 4a). b) Il ressort des explications de la recourante qu'à aucun moment, l'autorité intimée ne l'aurait informée de son intention de réviser la planification communale, ni du risque que son projet puisse entrer en conflit avec les règles découlant de cette révision. L'essentiel est cependant de constater en l'occurrence que la recourante n'a jamais reçu de la part de l'autorité intimée la moindre assurance que son projet serait favorablement accueilli. Il est vrai qu'en premier lieu, C. \_\_\_\_\_ a, par courrier du 7 octobre 2019, soumis aux autorités communales un avant-projet dans le but de sonder celles-ci sur la faisabilité de la destruction du chalet et de la construction d'un nouveau bâtiment sur cette parcelle. Par courriel du 29 octobre 2019, la responsable de l'office de police des constructions, a cependant indiqué à C. \_\_\_\_\_ qu'en l'état, elle ne pouvait pas se prononcer sur cet avant-projet. Il ressort clairement de cette communication électronique que plusieurs questions importantes devaient encore être réglées avant que

l'autorité intimée puisse se prononcer. Toutefois, les promoteurs de ce projet n'ont pas attendu la réponse de l'autorité intimée pour aller de l'avant. En effet, le 5 novembre 2019, B. \_\_\_\_\_, a promis-vendu sa parcelle à la recourante et le 7 février 2020, l'autorité intimée a été saisie d'une demande de permis de construire. En outre, par avis publié dans la FAO le 1<sup>er</sup> décembre 2020, l'autorité intimée a annoncé à tous les propriétaires et porteurs de projets qu'elle procédait à la révision du PACom et les a informés de ce qu'elle se réservait le droit de faire application de l'art. 47 LATC pour refuser tout projet de construction ou de fractionnement parcellaire susceptible de compromettre les planifications envisagées mais non encore soumises à l'enquête publique. L'avis indique expressément qu'en conséquence, aucune prétention d'indemnité pour des projets établis selon les règles actuelles ne serait prise en considération par l'autorité. Il est, certes, regrettable que l'autorité intimée n'ait pas informé plus tôt la recourante de son intention de réviser la planification communale et de l'obstacle que pourrait constituer cette révision pour le projet de construction. La recourante ne démontre pas pour autant qu'elle s'est fondée en la présente circonstance sur le comportement de l'autorité intimée pour aller de l'avant dans son projet. c) Par conséquent, c'est en vain que la recourante tente d'invoquer la protection de sa bonne foi pour obtenir l'annulation de la décision attaquée.

### **E. 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.» a) L'art. 47 LATC vise la situation où le plan d'affectation envisagé (ou 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). Une forme de moratoire peut se justifier pour éviter que certaines constructions conformes à l'ancien droit ne soient autorisées ou réalisées dans la période intermédiaire jusqu'à la révision du plan d'affectation, ce qui pourrait priver le nouveau droit de tout effet concret (cf. André Jomini, *Les plans en mouvement, Mesures conservatoires pour la révision des plans d'affectation*, in : *Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier, Boillet/Favre/Martenet* [édit.], Genève/Zurich/Bâle 2020, p. 905s., not. 906). 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 2 et 3 de l'art. 47 LATC (cf. CDAP arrêts AC.2020.0031 du 28 octobre 2020 consid. 6a; AC.2019.0216 du 15 janvier 2020 consid. 2c). Selon la jurisprudence en effet (cf. en particulier CDAP AC.2018.0273 du 20 février 2019 consid. 4d et les références citées), la municipalité conserve 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). Toujours selon la jurisprudence, l'application de l'art. 77 aLATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêts TF 1C\_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1C\_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7; arrêt AC.2018.0404 du 11 décembre 2019 consid. 8c ; v. ég. Jomini, *op. cit.*, p. 913). Compte tenu des concepts juridiques largement indéterminés utilisés par l'art. 47 LATC – qui correspondent à ceux de l'art. 77 aLATC, en vigueur jusqu'au 31 août

2018 – la municipalité qui applique cette disposition jouit d'une grande latitude de jugement et d'un pouvoir d'appréciation important (arrêts AC.2018.0435 du 12 août 2019 consid. 2c; AC.2017.0223 du 27 juin 2018 consid. 2b; AC.2016.0344 du 19 février 2018). L'art. 47 LATC lui confère en effet une simple faculté de refuser le permis de construire. La municipalité n'est cependant pas libre d'agir comme bon lui semble; elle ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (arrêt AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/aa et les références). L'autorité de recours, quant à elle, vérifie que l'autorité qui adopte le plan n'a pas abusé ou mésusé de son pouvoir d'appréciation, mais s'impose une certaine retenue, s'agissant des circonstances locales ou des questions de pure appréciation; une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait et l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution, même tout aussi appropriée (cf. ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 97; 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242). Lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'un projet de plan d'affectation, il est nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps, car il s'agit par nature d'un blocage temporaire. Les délais fixés par les art. 47 et 49 LATC, de caractère impératif, sont destinés à limiter strictement l'effet paralysant pour le projet de construction du propriétaire concerné, censé être conforme au droit en vigueur. Ils ne sont donc pas suspendus pendant une éventuelle procédure de recours (Jomini, op. cit., p. 913). b) En la présente espèce, la recourante fait valoir pour l'essentiel que le plan d'affectation communal d'une ville de la taille de Renens, auquel s'ajoutent les quarante plans qui auraient été ajoutés au fil des ans, ne pourra pas être adopté dans le délai de vingt-six mois prévu dans la loi. Cette seule constatation ferait, selon elle, d'emblée échec à une application de l'art. 47 LATC. Elle explique en outre que l'autorité intimée ne peut pas sérieusement soutenir que la nouvelle réglementation pourrait être plus exigeante en vue de protéger le chalet existant, alors que toute la réglementation existante plaide en faveur d'une densification des villes, ceci d'autant plus que Renens fait partie du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), qui regroupe 300'000 habitants. On a vu que le PGA de Renens remontait à 1947. Aussi bien les circonstances de fait que la situation juridique se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption de ce plan d'affectation, pour qu'une adaptation de celui-ci paraisse nécessaire. Même si, depuis lors, ce plan a fait l'objet de plusieurs amendements sous la forme de quarante plans spéciaux, on ne saurait sérieusement contester le fait que la révision de la planification communale répond en l'occurrence à un réel besoin. Il ressort par ailleurs des explications de l'autorité intimée que son projet de révision de la planification communale a dépassé le stade des intentions, comme la recourante le laisse entendre. Dans un premier temps, la Municipalité a lancé le projet de révision du PACom en sollicitant du Conseil communal un crédit d'études d'un million de francs, en date du 2 septembre 2019. Par la suite, elle a ouvert une procédure sur invitation portant sur les travaux de révision de la planification; le mandat a été adjugé au consortium d'architectes formé par les bureaux D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ et F. \_\_\_\_\_. Depuis lors, les travaux de ce groupement ont débouché sur la première présentation d'un avant-projet, effectuée auprès de l'autorité intimée en date du 10 février 2021. Or, il ressort de cet avant-projet, comme on le verra plus loin, que le secteur dans lequel la parcelle n°\*\*\*\*\* prend place devrait être colloqué en zone de faible densité. On rappelle qu'à l'heure actuelle, ce secteur constructible fait partie d'un plan de quartier.

L'autorité intimée indique par ailleurs que le processus de consultation préalable du SDT imposée par l'article 36 LATC a d'ores et déjà été effectué. On rappelle qu'aux termes de l'alinéa premier de cette disposition, avant d'élaborer un plan d'affectation, la municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour examen préliminaire (1 ère phrase). Pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options (2 ème phrase). Le projet de révision est donc passé par le stade de l'examen préliminaire. Il reste sans doute à l'autorité intimée à accomplir les phases suivantes de l'examen préalable (art. 37 LATC) et de l'enquête publique (art. 38 LATC), avant de faire adopter la nouvelle planification et la réglementation qui l'accompagne (art. 42 LATC). Du planning qu'elle a préparé à cet égard, il ressort que ces deux étapes seront achevées dans le courant du mois de juillet 2022, respectivement en février 2023 (approbation des autorités cantonales). A supposer même que l'on puisse tenir, comme le fait la recourante, pour exagérément optimiste ce planning, au vu notamment des nombreuses procédures de coordination que va impliquer cette révision, cette circonstance ne serait pas pour autant suffisante pour conduire à l'annulation de la décision attaquée. En l'état en effet, il suffit de constater que les intentions de l'autorité intimée de réviser la planification du territoire communal ont été suivies d'effet et se sont concrétisées pour confirmer le refus de celle-ci de délivrer le permis de construire requis, à titre conservatoire. Pour remettre en cause la mesure conservatoire que constitue la décision attaquée, le Tribunal ne saurait partir du principe, comme le voudrait la recourante, que les délais prescrits à l'art. 47 LATC seront dépassés; ceci d'autant moins qu'en l'occurrence, non seulement la procédure de révision du plan se poursuit mais par surcroît, ces délais ne sont pas encore arrivés à échéance. c) L'autorité intimée a produit l'avant-projet de plan et de règlement qui lui a été soumis. Cet avant-projet donne un aperçu provisoire des règles applicables à la zone de faible densité dans laquelle l'immeuble de la recourante devrait trouver place, lorsque la nouvelle planification entrera en vigueur. On en retire que les possibilités de bâtir pourraient être considérablement réduites par rapport à la situation actuelle. Le projet de la recourante, qui consiste à réaliser sur cette parcelle la construction d'un nouveau bâtiment de trois logements, entre dès lors en conflit manifeste avec cette future réglementation. Par conséquent, la décision attaquée ne relève pas d'un abus de l'autorité intimée du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la présente matière.

#### **E. 4**

La recourante fait cependant valoir que la décision attaquée constituerait une atteinte à la protection de sa bonne foi. Selon ses explications, en l'absence de toute réserve de l'autorité intimée quant à une réglementation future prétendument plus stricte, elle a estimé, de bonne foi, que son projet de construction serait accepté et a engagé des frais d'architecte afin de développer celui-ci. a) Comme on l'a vu ci-dessus, l'autorité ne saurait faire abstraction, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (cf. Jomini, op. cit., p. 914). Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 144 II 49 consid.

#### **E. 5**

a) Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Le sort du recours commande qu'un émolument judiciaire soit mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1, 51 al. 2, 91 et 99 LPA-VD). L'absence d'audience implique cependant de réduire le montant de cet émolument. Des dépens seront alloués à l'autorité intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire; cette indemnité sera mise à la charge de la recourante (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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