

# VD\_OMNI AC.2022.0026 vom 8. Dezember 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-12-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0026](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0026)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0026 du 8 décembre 2022

IT: VD\_OMNI AC.2022.0026 del 8 dicembre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Buchillon | Recours contre le refus d'un permis de construire. C'est à bon droit que la Municipalité a octroyé l'effet anticipé négatif (art. 47 LATC) à un projet de plan de zones réservées communales sur la parcelle des recourants, afin que rien ne soit entrepris qui puisse entraver la révision du plan d'affectation communal (PACom) en cours (consid. 3). Pas de comportement contradictoire de la Municipalité (consid. 4).

## Erwägungen

### E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), est ouverte à l'encontre d'une décision portant refus du permis de construire (cf. art. 114 s. LATC). Les propriétaires de la parcelle concernée ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

À titre de mesures d'instruction complémentaires, les recourants demandent la tenue d'une audience d'instruction, l'audition de E. \_\_\_\_\_, architecte en charge du projet, ainsi qu'une inspection locale. Ils requièrent en outre qu'un délai soit imparti au bureau D. \_\_\_\_\_ pour produire un état financier des frais engagés. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance, de se déterminer à leur propos et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; arrêt CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les références). b) En l'occurrence, le dossier est suffisamment complet pour permettre à la CDAP de statuer en toute connaissance de cause. En particulier, il permet de se représenter les lieux avec suffisamment de clarté. Aussi apparaît-il superflu d'ordonner des mesures d'instruction supplémentaires, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendues des parties.

### E. 3

Au fond, les recourants contestent la légalité de la mesure conservatoire prise par l'autorité intimée. Invoquant les art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 46 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), ils estiment que la municipalité ne peut pas refuser l'autorisation de construire au motif de l'établissement d'une zone réservée dont elle n'a pas encore initié la procédure y relative. Ils exposent que la demande de permis de construire du 5 juillet 2021 est antérieure à celle-ci. Selon eux, l'autorité intimée ne démontre pas que l'adoption d'un plan d'affectation s'impose, de sorte qu'elle ne peut pas prévoir une zone réservée sur leur parcelle. De plus, la zone réservée ne répondrait ni à un intérêt public prépondérant, ni ne respecterait le principe de proportionnalité, l'intérêt privé des recourants à la construction d'un logement pour le personnel, vital pour l'établissement hôtelier, devant l'emporter. Ils se prévalent à cet égard d'une restriction injustifiée de leur droit de propriété (cf. art. 26 Cst.).

a) aa) La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 LAT. Cette disposition prévoit que 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. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 LATC dispose que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum. La zone réservée est une mesure conservatoire, conformément au titre des art. 46 ss LATC. Selon la jurisprudence, l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2; CDAP AC.2021.0077 du 31 mars 2022 consid. 3a; AC.2021.0109 du 2 novembre 2021 consid. 2; AC.2019.0384 du 2 décembre 2020 consid. 2a). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou de la planification directrice cantonale. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées fixée à l'art. 15 al. 2 LAT. La zone réservée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire (TF 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1; 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1; CDAP AC.2021.0077 précité consid. 3a).

bb) Dans le cas particulier, ce n'est pas directement le plan des zones réservées de la commune qui justifie le refus du permis de construire, ce plan étant à l'état de projet. La municipalité a mis en oeuvre une autre mesure conservatoire des art. 46 ss LATC, à savoir l'effet anticipé négatif d'un plan en voie d'élaboration, qui découle de l'art. 47 al. 1 LATC, ainsi libellé: " Art. 47 Plans en voie d'élaboration 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." D'après la jurisprudence, le plan en voie d'élaboration peut être un plan de zone réservée, car la mesure conservatoire de l'art. 47 LATC n'est pas seulement admissible dans le cadre de

l'élaboration d'un plan d'affectation ordinaire (AC.2021.0077 précité consid. 3a; AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5a; AC.2021.0078 du 26 janvier 2022 consid. 3d et les références citées). Dans la réglementation des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC, le législateur a prévu un régime différent pour l'effet anticipé négatif d'un projet de plan, selon que ledit projet est dans les premières phases d'élaboration (art. 47 LATC) ou, au contraire, qu'il a déjà été mis à l'enquête publique (art. 49 LATC). Dans la seconde hypothèse, la municipalité doit refuser le permis de construire, quand le projet va à l'encontre du plan envisagé (cf. art. 49 al. 1 LATC), tandis que dans la première hypothèse, la municipalité conserve une grande latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation important. Elle n'est pas tenue de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte à la liberté de planifier des autorités compétentes; à ce stade préalable, l'art. 47 LATC lui confère une simple faculté et il lui est notamment permis de délivrer un permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. AC.2021.0077 précité consid. 3b; AC.2021.0084 précité consid. 5a et les références citées). S'il y a un recours contre la décision de la municipalité, la CDAP n'a pas à appliquer l'art. 49 LATC au cas où, dans l'intervalle, le plan envisagé a été mis à l'enquête publique; le contrôle judiciaire porte sur la mesure conservatoire entrant en considération le jour où la municipalité a statué (AC.2021.0077 précité consid. 3b; AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 12). cc) Il apparaît donc que le régime de droit cantonal qui instaure un effet anticipé négatif au projet de plan de zone réservée est prévu par la loi cantonale (cf. art. 47 et 49 LATC), qu'il est conçu dans le but d'éviter de délivrer un permis de construire pour un projet de construction non conforme à la future réglementation et, par extension, susceptible d'entraver la liberté de planifier des autorités communales, ce qui relève de l'intérêt public, et, enfin, que le principe de la proportionnalité doit être pris en considération quand la municipalité exerce son pouvoir d'appréciation, déterminant si la mesure conservatoire est nécessaire au but d'intérêt public visé. Dans ces conditions, le grief des recourants lié à l'atteinte à la garantie constitutionnelle de la propriété (cf. art. 26 Cst.) n'a pas de portée propre. b) En l'occurrence, il s'agit donc de déterminer, dans un premier temps, si l'autorité intimée a rendu plausible la réflexion qu'elle entendait mener dans le cadre de l'élaboration du futur PACom. Dans un second temps, il faudra examiner si la municipalité pouvait se prévaloir d'un besoin de planification susceptible de justifier l'application des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC. aa) La Commune de Buchillon a engagé une procédure de révision de sa planification d'affectation afin d'adopter un PACom mettant en oeuvre, notamment, les principes de la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Après une séance de coordination qui s'est tenue le 6 janvier 2021, les autorités communales ont transmis pour examen préalable à la DGTL, le 30 avril 2021, le projet du nouveau PACom, son règlement, ainsi que le rapport au sens de l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). L'exigence selon laquelle l'intention de réviser la réglementation en vigueur doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation était donc remplie lorsque la décision de refus du permis de construire a été rendue le 22 décembre 2021. La Commune de Buchillon a en effet manifesté son intention de procéder à la révision globale de sa planification d'affectation au moins depuis janvier 2021, soit presque un an avant le refus du permis de construire litigieux. S'agissant plus particulièrement de la parcelle n° 257, une modification concrète de la planification d'affectation, pour l'adapter aux exigences du droit de l'aménagement du territoire, est clairement envisagée. En effet, l'évolution du régime d'affectation du secteur des "Grands-Bois" est définie dans le règlement relatif au nouveau PACom, dont l'art. 17

prévoit, dans sa version au 4 mars 2021, l'affectation dudit secteur en "zone de tourisme et loisirs 15 LAT". Cette zone de tourisme et de loisirs est destinée au maintien et au développement hôtelier du secteur des Grands-Bois. Un logement de fonction est autorisé, à condition qu'il soit destiné au tenancier et intégré aux bâtiments (cf. art. 17.1 du règlement). Lesdits bâtiments doivent en outre s'inscrire dans les périmètres constructibles (cf. art. 17.4 du règlement). Cette nouvelle réglementation vise ainsi à exclure les possibilité de bâtir sur la partie est de la parcelle n° 257, soit le périmètre d'implantation A au sens du PPA "zone hôtelière des Grands-Bois", sur lequel doit prendre place le projet de villa de deux logements des recourants. Au vu de ce qui précède, l'intention de la commune de modifier la planification est suffisamment concrète et aboutie, aussi bien sous l'angle de la révision globale de son territoire que sous l'angle de la situation particulière de la parcelle n° 257.

bb) Pour ce qui est du besoin de planification susceptible de justifier l'application des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC, il est constaté que la Commune de Buchillon est dans une situation de surdimensionnement de sa zone à bâtir. Cet élément a été mis en évidence par la DGTL dans son rapport d'examen préalable, dont il ressort que les mesures de redimensionnement prises par la Commune de Buchillon sont insuffisantes, que le surdimensionnement subsiste et que certaines parcelles doivent faire l'objet d'un redimensionnement. Toutefois, l'établissement de la zone réservée communale sur la parcelle n° 257 ne découle pas directement du processus obligatoire de réduction des zones à bâtir surdimensionnées (cf. art. 15 al. 2 LAT); il résulte avant tout du fait que la réalisation de la villa projetée sur le périmètre d'implantation A compromettrait la mise en oeuvre du futur règlement d'affectation, dont l'art. 17 vise précisément à rendre ledit périmètre inconstructible.

cc) Compte tenu de ce qui précède, la nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète de la Commune de Buchillon de modifier la planification d'affectation, est donnée. L'établissement d'une zone réservée communale sur la parcelle n° 257 poursuit donc un but d'intérêt public, celui de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, de décider, et d'éviter que des projets de construction ne viennent entraver cette liberté.

c) Il reste à déterminer si l'autorité intimée était fondée à octroyer au plan de zone réservée en voie d'élaboration l'effet anticipé négatif (cf. art. 47 LATC) pour refuser la demande de permis de construire. Comme on l'a vu supra sous consid. 3a/bb, la jurisprudence cantonale a admis qu'un projet de plan de zone réservée puisse déployer un effet anticipé au sens des art. 47 et 49 LATC: en effet, même si la zone réservée n'est elle-même qu'une mesure conservatoire, elle est comparable de ce point de vue à une autre zone du plan d'affectation. Mesure conservatoire de portée générale dans un périmètre déterminé, elle peut être combinée avec une mesure conservatoire de type individuel, tel l'effet anticipé, qui gèle temporairement une demande de permis de construire. La réglementation prévue pour le secteur des Grands-Bois était suffisamment définie à tout le moins dès le 4 mars 2021. Le projet des recourants est non conforme à cette réglementation, vu la construction projetée sur le périmètre d'implantation A. La municipalité a ainsi décidé, le 21 décembre 2021, d'établir une zone réservée sur la parcelle n° 257, afin que rien ne soit entrepris qui puisse entraver le plan d'affectation en cours d'élaboration. Conformément à la jurisprudence susmentionnée, la municipalité pouvait, sans violer le droit, se fonder sur l'art. 47 LATC pour octroyer au projet de zone réservée l'effet anticipé négatif. Il ressort de ce qui précède que le grief des recourants doit être rejeté.

#### **E. 4**

Les recourants se plaignent également du comportement contradictoire de l'autorité intimée, qui n'aurait jamais évoqué l'instauration d'une zone réservée, mais qui a au contraire sollicité de la part du bureau d'architectes D. \_\_\_\_\_ des compléments et des corrections, laissant entendre qu'elle avait l'intention de délivrer le permis de construire. Les recourants soulignent à cet égard les frais auxquels ils ont été exposés s'agissant du travail de l'architecte et du personnel supplémentaire engagé en vue de l'exploitation des nouveaux studios projetés. À teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2; CDAP GE.2021.0110 du 13 octobre 2021 consid. 4a). En l'occurrence, par courrier du 14 septembre 2021, la municipalité a sollicité des compléments et des corrections à apporter au projet des recourants, non sans préciser que, vu la révision en cours du futur PACom et la situation de la parcelle n° 257, sise hors du territoire urbanisé, ledit projet pouvait ne pas aboutir. Cette lettre est particulièrement claire: on ne voit pas comment les recourants auraient pu croire que l'autorité intimée avait l'intention de leur délivrer le permis de construire requis. Le comportement de la municipalité n'est manifestement pas contradictoire. Concernant les frais auxquels les recourants ont été exposés en lien avec le travail de l'architecte, le droit cantonal prévoit une procédure distincte (cf. art. 48 LATC). Le grief des recourants est donc sans pertinence et, partant, irrecevable.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée. Un émolument de justice sera mis à la charge des recourants qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Ceux-ci supporteront également une indemnité de dépens en faveur de la municipalité.

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