

VD_OMNI AC.2023.0309 vom 11. April 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-04-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0309

FR: VD_OMNI AC.2023.0309 du 11 avril 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0309 del 11 aprile 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Lovatens | Confirmation du refus d'un permis de construire: c'est à bon droit que la municipalité a appliqué les mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC, l'autorisation requise étant contraire tant au projet de révision de la planification d'affectation communale qu'à la zone réservée cantonale instaurée sur la parcelle en cause (c. 2). Le projet contrevient également à la réglementation communale sur la police des constructions; il est indifférent, sous l'angle de la bonne foi, que l'autorité communale ait préalablement délivré un permis (devenu caduc) pour une construction identique (c. 3).

Erwägungen

E. 1

La décision municipale refusant un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le propriétaire du bien-fonds, destinataire de la décision attaquée, a qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant conteste la mise en œuvre, par l'autorité intimée, des mesures conservatoires prévues aux art. 46 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Pour refuser le permis de construire, la municipalité s'est fondée à la fois sur l'art. 47 LATC et sur l'art. 49 LATC, estimant que l'autorisation requise est contraire tant au projet de révision du PACom, d'une part, qu'à la zone réservée cantonale mise à l'enquête publique par la DGTL, d'autre part. a) L'art. 27 LAT 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. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). Une zone réservée, au sens de l'art. 27 LAT, est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (TF 1C_514/2022, 1C_515/2022 du 22 novembre 2023 consid. 3.1). Sur le plan cantonal, l'art. 46 LATC dispose que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 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 (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). L'établissement d'une zone réservée permet en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté (TF 1C_514/2022, 1C_515/2022 précité consid. 3.1). b) La LATC prévoit d'autres mesures conservatoires aux art. 47 et 49 LATC. Aux termes de l'art. 47 LATC, 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 (al. 1). 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 (al. 2). 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 (al. 3). Quant à l'art. 49 LATC, il 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). Les art. 47 et 49 LATC traitent ainsi de l'effet anticipé négatif d'un projet de plan d'affectation. Un tel effet permet, respectivement impose à l'autorité compétente de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification envisagée. 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 ce 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. En d'autres termes, 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 (CDAP AC.2022.0252 du 26 septembre 2023 consid. 3b). Un refus fondé sur l'art. 47 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 47 LATC 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. En l'occurrence, l'art. 47 LATC peut entrer en considération en relation avec l'élaboration du nouveau PACom, pas encore mis à l'enquête publique à la date de la décision attaquée. L'art. 49 LATC s'applique à partir du moment où le plan d'affectation envisagé est mis à l'enquête publique. Dès cet instant, la municipalité doit refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet de planification – qu'il s'agisse d'un plan d'affectation à proprement parler (art. 14 ss LAT) ou d'un plan de zone réservée (art. 27 LAT – cf. infra). Cette disposition, impérative pour la municipalité, s'applique d'office. L'art. 49 LATC s'applique aussi lorsqu'un projet de construction a été mis à l'enquête publique avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée (CDAP AC.2022.0252 précité consid. 3b). b) aa) En l'occurrence, la municipalité a d'abord refusé le permis de

construire en application de l'art. 47 LATC, en raison du processus de révision de la planification d'affectation communale. La mise en œuvre de cette mesure conservatoire, dans le cas d'espèce, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont bénéficie l'autorité communale en la matière, n'est pas critiquable. En effet, l'exigence selon laquelle l'intention de réviser la réglementation en vigueur doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation est remplie, dès lors que le nouveau plan d'affectation a fait l'objet des examens préliminaire et préalable prévus aux art. 36 s. LATC. Ensuite, cette révision répond à un réel besoin de planification, vu l'état de surdimensionnement des zones à bâtir actuelles de la commune de Lovatens, constaté dans des documents officiels. Enfin, l'autorité intimée a rendu plausible la réflexion qu'elle entendait mener, au sujet de l'affectation de la parcelle n o 12, dans le cadre de l'élaboration du futur PACom: il est question d'attribuer une partie de ce terrain (celle qui est libre de constructions) à la zone agricole, ce qui entraînerait une suppression partielle ou complète des possibilités de bâtir. La municipalité a quoi qu'il en soit déjà une idée claire des restrictions que le nouveau plan d'affectation pourrait entraîner pour la parcelle n o 12. Dans ces conditions, on ne saurait lui reprocher d'avoir considéré que le projet litigieux était contraire à la planification envisagée et compromettait la révision du PACom en cours. Pour ce motif déjà, la décision municipale, en tant qu'elle refuse le permis de construire, doit être confirmée, ce qui entraîne le rejet du recours. bb) La municipalité se prévaut encore de l'effet anticipé négatif de l'art. 49 LATC, en lien avec le projet de plan de zone réservée cantonale sur la parcelle n o 12. Il convient d'abord de rappeler que la jurisprudence cantonale admet 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 (CDAP AC.2022.0026 du 8 décembre 2022 consid. 3c). L'enquête publique relative au plan de zone réservée cantonale a en l'espèce eu lieu du 24 juin au 23 juillet 2023, soit après le dépôt de la demande de permis de construire et sa mise à l'enquête publique, qui s'est déroulée du 27 mai au 25 juin 2023. La décision d'approbation a ensuite été rendue le 14 mars 2024. Lorsque la municipalité a rendu la décision attaquée, le 15 août 2023, c'est à juste titre qu'elle a fait application de l'art. 49 LATC, puisque le plan de zone réservée, déjà mis à l'enquête publique, déployait un effet anticipé négatif de plein droit. Il est à cet égard sans pertinence que le recourant ait fait opposition durant de la mise à l'enquête, voire qu'il recoure ensuite, le cas échéant, à l'encontre de la décision d'approbation du plan de zone réservée. Au vu de l'application impérative de l'art. 49 LATC, la municipalité n'avait pas d'autre choix que de refuser de délivrer le permis de construire requis, puisqu'il contrevient clairement au plan et au règlement du projet de zone réservée cantonale, qui interdit toute nouvelle construction sur la parcelle n o 12. c) Mal fondé, le grief que le recourant tire de l'application des mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC doit être rejeté.

E. 3

Le recourant prétend que, contrairement à ce que soutient la municipalité, le projet litigieux respecte la réglementation communale, singulièrement l'art. 11 RPE. Il expose que son projet actuel est identique à celui que, en 2019, la municipalité avait jugé conforme au droit communal et qu'elle avait autorisé. a) Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation

particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (art. 2 al 3 LAT). L'autorité de recours doit néanmoins sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité, voire lorsqu'une mesure d'aménagement paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (TF 1C_105/2023 du 13 novembre 2023 consid. 2.1 et les réf. cit.). b) L'art. 11 RPE, applicable à la zone de village A, est libellée de la manière suivante: " Art. 11 Surfaces bâties Pour les bâtiments d'habitation non destinés à l'agriculture les dispositions suivantes sont applicables: a) la surface minimum d'une parcelle à bâtir est de 1000 m², à raison d'une habitation par 1000 m². b) la surface bâtie ne peut excéder le 1/5 de la surface totale de la parcelle. c) les bâtiments d'habitation auront au minimum une surface de 140 m². " Dans ses écritures, la municipalité expose que la notion d'"habitation" au sens de l'art. 11 let. a RPE s'entend, selon son interprétation, d'un "logement" et non pas d'un "bâtiment d'habitation". Cette disposition limite, en d'autres termes, le nombre de logements en fonction de la surface constructible de la parcelle, dans un rapport correspondant à un logement par 1'000 m² de terrain. L'interprétation que fait la municipalité de la réglementation communale ne paraît pas critiquable. L'autorité intimée bénéficie d'une certaine marge d'appréciation dans l'interprétation d'une norme communale, qui n'est pas une norme technique de construction pour laquelle une interprétation cantonale unique serait souhaitable. La notion d'"habitation" au sens de l'art. 11 let. a RPE n'est du reste pas définie dans l'annexe à l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) – auquel le canton de Vaud n'a toutefois pas adhéré. Le projet litigieux prévoit en l'espèce la réalisation de quatre logements sur une (nouvelle) parcelle d'une surface de 1'858 m² (après fractionnement); le rapport prévu à l'art. 11 let. a RPE n'est manifestement pas respecté. La règle visée à la let. b de l'art. 11 RPE n'est pas davantage observée: la construction projetée présente une surface bâtie de 378,3 m², excédant la surface bâtie maximale autorisée, qui s'élève à 371,6 m² (1'858 x 1/5). Même si ce dépassement est peu important, le bâtiment projeté reste non conforme au règlement communal. Le recourant ne prétend à juste titre pas qu'une dérogation aurait dû être octroyée; on ne saurait quoi qu'il en soit reprocher à la municipalité une mauvaise application de l'art. 85 LATC, puisque plusieurs dérogations seraient nécessaires. c) Le recourant ne paraît pas contester que son projet est irrégulier sur ces différents points. Il soutient en revanche que le refus de la municipalité de lui délivrer le permis de construire requis est arbitraire et contraire aux règles de la bonne foi, dans la mesure où son projet est identique à celui qui avait été autorisé en 2019. Un tel argument ne convainc pas. Le précédent permis, délivré en 2019, ne lie pas la municipalité. Il ne s'agit en effet pas d'une assurance ferme de pouvoir construire en tout temps sur la parcelle en cause, sans quoi les règles relatives à la péremption des autorisations de construire seraient vidées de leur substance. S'il entendait réaliser son projet de 2019, il appartenait au recourant d'exécuter, en temps utile, les travaux autorisés, ce qu'il n'a pas fait. Il ne peut rien tirer d'une autorisation devenue caduque. d) C'est ainsi à bon droit que la municipalité a considéré que le projet litigieux était contraire à l'art. 11 let. a et b RPE.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, mal fondé, et à la confirmation de la décision attaquée. Il n'y a aucun motif de différer le jugement de la présente affaire; la requête de suspension de la procédure de recours, présentée par le recourant, est donc rejetée. Un émolument judiciaire est mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

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