

Zone réservée et mesures conservatoires

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 des modifications de la LAT, les communes dont les réserves en zones à bâtir et mixte sont surdimensionnées doivent impérativement entreprendre une modification de leur plan général d'affectation afin de redimensionner leur zone à bâtir.



Maître Pierre-Alexandre Schlaeppli
Avocat au barreau
Municipal à Lutry

Selon les enjeux territoriaux et l'importance du territoire à examiner, la révision d'un PGA peut s'avérer longue et fastidieuse. Elle implique une réflexion au niveau de la municipalité, laquelle doit inévitablement et dans la mesure du possible associer dans la procédure les propriétaires concernés.

La procédure de modification d'un PGA peut ainsi s'étendre sur plusieurs années, pendant lesquelles il appartient à la municipalité de traiter les demandes de permis de construire qui lui seraient soumises en vue de l'obtention de permis pour des projets, qui par hypothèse, s'ils étaient autorisés, compromettraient les objectifs de redimensionnement des zones à bâtir.

La LATC comprend plusieurs dispositions assimilables à des mesures provisoires ou conservatoires permettant d'empêcher la réalisation de projets de construction, pourtant conformes à la ré-

glementation en vigueur, mais de nature à compromettre une future planification.

La LATC confie au Département différentes tâches de surveillance et de contrôle des communes en matière de planification et de délivrance des permis de construire. En raison des nouvelles exigences de la LAT, en janvier 2016, le Conseil d'Etat a chargé le Service du développement territorial (SDT) de surveiller de façon particulièrement accrue les demandes de permis de construire dans les zones constructibles surdimensionnées. C'est ainsi que depuis le début de l'année, certains projets de construction ont fait l'objet d'oppositions de la part du SDT.

La présente publication ne se veut pas exhaustive. Elle a comme unique objectif de fournir un éclairage synthétique sur les différents outils à disposition des municipalités pendant les périodes transitoires de révision des planifications.

La zone réservée

L'institution d'une zone réservée est prévue à l'article 46 LATC. Cette disposition prévoit qu'une commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée 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'exigent.

La zone réservée n'est pas assimilable à une nouvelle planification. Elle permet en revanche de bloquer pendant une durée provisoire toute possibilité de construction sur l'entier du territoire d'une commune ou sur une partie de celui-ci définie préalablement. La zone réservée peut concerner les parcelles en zone à bâtir vierges de toute construction mais également des parcelles déjà construites. Elle peut également définir pour ces dernières l'étendue d'éventuels transformations ou agrandissements.

La mise en œuvre d'une zone réservée se veut simple et rapide. Elle doit néanmoins suivre les mêmes règles que celles concernant l'élaboration ou la modification d'un PGA.

La commune doit ainsi élaborer son projet, le soumettre à l'examen préalable du SDT puis à l'enquête publique pendant trente jours. Le conseil communal ou général est alors amené

à adopter la zone réservée et à lever les éventuelles oppositions.

Dès son approbation, la zone réservée entre en vigueur et permet en conséquence aux municipalités de refuser toute demande de permis de construire sur les parcelles concernées par la zone.

La zone réservée ne modifie pas intrinsèquement le statut du sol. Elle se limite pendant une période provisoire à geler les possibilités de construire, dans l'attente de la mise en œuvre des modifications du PGA communal.

L'article 46 LATC permet également à l'Etat d'établir une zone réservée provisoire.

Dans le contexte des mesures de surveillance des permis de construire que le SDT effectue depuis janvier 2016, lorsque ce dernier fait opposition à un projet dans une commune, il a – dans les trois mois qui suivent son opposition – l'obligation de soumettre à l'enquête publique une zone réservée (art. 134 LATC). Dans ce cas, la zone réservée est alors ciblée sur les parcelles concernées.

La mesure provisoire de l'article 77 LATC

Durant l'élaboration d'une mesure de planification, telle une modification du PGA, les municipalités peuvent faire application de l'article 77 LATC.

Elles peuvent également utiliser cette disposition dans le cadre de l'élaboration d'une zone réservée en cours. L'article 77 LATC offre la possibilité à la municipalité de refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi, aux plans et au règlement communal, est contraire à une future planification envisagée mais non encore soumise à l'enquête publique.

L'application de l'article 77 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 (arrêté AC.2015.0326).

Si elle envisage d'invoquer l'article 77 LATC, la municipalité doit ainsi faire la

démonstration qu'elle a débuté les différentes études liées à la nouvelle planification. Elle est de surcroît contrainte d'agir rapidement dans la mesure où l'article 77 LATC fixe des délais particulièrement courts pour parachever la planification envisagée. Ainsi, la municipalité a l'obligation de soumettre à l'enquête publique son projet de planification dans le délai de huit mois dès la communication du refus du permis. Le projet doit par ailleurs être adopté par le conseil communal ou général dans les six mois suivant le dernier jour de l'enquête publique, étant précisé que ces délais sont prolongeables de six mois chacun par requête de la municipalité auprès du Département.

Comme la zone réservée, l'article 77 LATC constitue une mesure provisoire anticipée permettant d'éviter d'affecter les objectifs d'une future planification. En revanche, dans la mesure où il s'agit d'une restriction importante à la propriété, l'autorité municipale a le devoir d'agir extrêmement vite pour respecter les délais de l'article 77 LATC. A défaut de quoi, sur la base d'une nouvelle demande du constructeur, le permis de construire devra être délivré.

Mesures provisoires de l'article 79 LATC

L'article 79 LATC est proche de l'article 77 LATC. Il permet également de refuser un permis de construire durant l'élaboration d'une nouvelle planification.

La différence entre les deux dispositions réside dans le fait que l'article 79 LATC n'est applicable qu'à partir de la mise à l'enquête publique de la nouvelle planification. La municipalité n'a alors plus la faculté ou le choix d'évaluer l'opportunité de refuser le permis, elle en a l'obligation.

Dans cette hypothèse également, il lui incombera de respecter des délais, à savoir six mois pour soumettre le projet au conseil communal ou général, délai également prolongeable de six mois sur requête au Département (art. 79 al. 2 LATC).

L'arrêt AC.2015.0326 précité est un cas d'application de la situation décrite

ci-dessus. La Cour de droit administratif et public (CDAP) a ainsi confirmé la décision d'une municipalité de refuser un permis de construire durant l'enquête publique de la mise en œuvre d'une zone réservée. La Cour s'est strictement limitée à l'examen du respect des conditions formelles de l'application de l'article 79 LATC. Elle n'est à ce stade pas entrée en matière sur les griefs des requérants qui contestaient le bien-fondé de la zone réservée, lequel pourra être au besoin examiné dans le cadre d'une éventuelle opposition puis d'un recours contre la zone réservée elle-même.

Mesures étatiques

Comme il l'a annoncé, l'Etat a chargé le SDT de la surveillance de la délivrance des permis de construire par les communes. Jusqu'en juillet 2016, il a formé environ septante oppositions à des projets de construction. Systématiquement, le SDT invoque l'article 77 LATC et l'article 134 LATC pour fonder son intervention.

L'article 134 LATC prévoit que dans les communes qui auraient un plan d'affectation et un règlement non conformes aux dispositions de la loi, le Département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire dans les zones à bâtir trop étendues. Le SDT doit alors – dans les trois mois qui suivent son opposition – soumettre à l'enquête publique une zone réservée.

Ainsi, si l'opposition du SDT n'est pas suivie dans les trois mois par la mise en œuvre d'une zone réservée, l'opposition du SDT n'est pas valable.

Quant à l'application par l'Etat de l'article 77 LATC, il est nécessaire de faire également la démonstration qu'une zone réservée est à tout le moins envisagée et qu'elle a fait l'objet d'un début de concrétisation.

Le traitement des oppositions du SDT incombe aux municipalités. Ces dernières doivent dès lors examiner si les mesures conservatoires de l'Etat sont conformes aux dispositions légales, ce dernier ayant par l'intermédiaire du Département une voie de recours à la CDAP, conformément à l'article 104a LATC.

Conclusions

Qu'elles relèvent de la municipalité ou du SDT, les mesures conservatoires ou provisoires refusant la délivrance d'un permis, pourtant conforme à la réglementation, posent un certain nombre de questions de principe.

En effet, les mesures provisoires sont par définition contraires à un principe fondamental de l'aménagement du territoire, à savoir celui de la stabilité des plans qui prévoit en substance qu'un PGA reste en vigueur tant qu'il n'a pas été modifié.

Les mesures provisoires sont par définition contraires à un principe fondamental de l'aménagement du territoire, celui de la stabilité des plans.

L'application par l'Etat de l'article 134 LATC l'autorisant à s'opposer à la délivrance d'un permis de construire

part de l'hypothèse que le PGA n'est pas conforme au droit supérieur. Cela implique qu'on doit procéder à un examen préjudiciel de la validité légale d'une planification à l'occasion de la délivrance d'un permis. Dans ses oppositions, le SDT invoque systématiquement le surdimensionnement comme motif justifiant l'application de l'article 134 LATC. Or la CDAP a eu l'occasion, notamment dans un arrêt AC.2014.0389, de rappeler que même dans l'hypothèse où une révision de la planification communale est en cours, la modification de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan en vigueur, dans la mesure où cette question relèverait exclusivement de la procédure de planification.

Ainsi, dans l'hypothèse où le SDT se prévaut de l'article 134 LATC, l'un

des moyens du propriétaire, voire de la municipalité, pourrait consister à invoquer cette jurisprudence qui rappelle le principe de la stabilité des plans, même à l'égard des nouvelles normes de droit fédéral en matière de surdimensionnement.

Il convient au final de rappeler que l'institution de la zone réservée ainsi que les outils prévus aux articles 77, 79 et 134 LATC s'inscrivent dans les nécessaires processus de planification auxquels sont confrontées les communes. L'ensemble de ces mesures vise à assurer la protection du travail de révision de la planification et par conséquent, à garantir par ce biais la liberté d'action des autorités (RDAF 1996, p. 476 ss). ■

JJP Jean-Jacques Pahud SA
CONSTRUCTIONS MÉTALLIQUES
Maîtrises fédérales

Rue de Genève 46 info@jjp.ch
Case postale 7169 Tél. 021 625 66 11
1002 Lausanne Fax 021 624 47 36

Pour votre publicité dans
Point CommUne!

urbanic
Régie publicitaire

Chemin de Sous-Mont 21 - 1008 Prilly
info@urbanic.ch - Tél. 079 278 05 94

Termoplan



0844 844 244
La touche de l'économie



Diesel
Huiles de chauffage
Essences et lubrifiants

www.ruey-termoplan.ch
e-mail : info@ruey-termoplan.ch