

## **Le point sur la procédure en droit de l'aménagement du territoire et des constructions**

*Marc-Olivier Besse*

*Docteur en droit, avocat, chargé de cours aux Facultés de droit  
des universités de Lausanne et de Fribourg*

### **AMÉNGEMENT DU TERRITOIRE**

#### **DROIT APPLICABLE RATIONE TEMPORIS**

---

[1] AC.2017.0415 (CDAP, 21.12.2018), consid. 1 (Avenches)

La légalité d'un acte administratif, y compris une autorisation de construire ou un plan d'affectation, doit en principe être examinée en fonction du droit en vigueur au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires contraires. En conséquence, **l'autorité de recours applique en principe le droit en vigueur au jour où l'autorité a statué. Il est fait exception à ce principe lorsqu'une application immédiate du nouveau droit s'impose pour des motifs impératifs**, par exemple pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics ou pour la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants.

[2] AC.2018.0279 (CDAP, 07.06.2019), consid. 4 (Nyon)

**La modification de la LATC entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018** a notamment supprimé la distinction qui existait auparavant entre plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, modification du plan général d'affectation et plan de quartier. La loi ne connaît désormais plus que l'instrument du plan d'affectation communal qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. La procédure d'adoption du plan d'affectation communal est toutefois restée largement similaire à celle qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la modification. Cette modification, qui concerne essentiellement la terminologie, **ne répond pas aux critères permettant de justifier une application immédiate des nouvelles dispositions**. En l'occurrence, il y a lieu de se référer au droit en vigueur au moment où la municipalité a statué.

[3] AC.2017.0104 (CDAP, 15.01.2019), consid. 3 (Chéserey ; recours pendant au TF : 1C\_102/2019)

**Les nouvelles dispositions de la LATC, en particulier l'art. 52 nLATC (mesures favorisant et garantissant la disponibilité des terrains à bâtir), ne répondent pas à un impératif justifiant une application immédiate** aux procédures pendantes devant la dernière instance de recours cantonale.

[4] AC.2017.0317 (CDAP, 17.04.2019), consid. 2c (Givrins)

**La 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn pose des principes** directement applicables à la délimitation des zones à bâtir (notamment la réduction des zones à bâtir surdimensionnées) **qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant la CDAP dès son entrée en vigueur**. Il en va ainsi également de la mesure F12 relative aux surfaces d'assolement.

[5] 1C\_666/2017 (TF, 27.03.2019), consid. 2, dans la cause AC.2016.0319 (L'Abergement, Les Clées, Lignerolle, Montcherand, Orbe)

Recours au TF contre l'arrêt de la CDAP rejetant le recours d'un propriétaire qui contestait l'inclusion de sa parcelle en zone de protection des eaux S3. Les investigations techniques servant à la délimitation des zones de protection ont été effectuées sur la base de l'ancienne OEaux. En revanche, l'approbation de cette planification est intervenue plusieurs mois après l'entrée en vigueur de l'OEaux révisée qui modifiait notamment les critères de détermination de la zone S3. La cour cantonale a considéré qu'était déterminant le droit en vigueur « au moment de la délimitation technique ou hydrogéologique des zones de protection ». Ce raisonnement est critiquable. **Le maintien de l'ancien droit constitue une exception expressément prévue par le législateur. En tirer une analogie pour créer une autre exception à la règle du droit en vigueur comme droit déterminant au jour où l'autorité statue, semble hardi, voire injustifié.** Dès lors, l'autorité cantonale ne pouvait approuver, postérieurement à l'entrée en vigueur de la révision, une planification fondée sur l'ancienne OEaux. Il lui incombait d'appliquer le droit en vigueur au jour où elle a statué.

#### **OBLIGATION DE PLANIFIER**

---

[6] 1C\_108/2018 [D] (TF, 26.10.2018), consid. 4.4 (Schwyz, SZ)

La planification des affectations doit résulter d'une prise en compte globale des intérêts à pertinence spatiale. Un concept global est nécessaire pour planifier le développement du bâti. **L'établissement non coordonné de plans d'affectation spéciaux portant sur des secteurs délimités du territoire communal contrevient à l'obligation de planifier consacrée par l'art. 2 al. 1 LAT.**

[7] 1C\_139/2017 [D] (TF, 06.02.2018), consid. 5 (Udligenswil, SZ)

Le recourant soutient qu'une centrale thermique devrait, de par son ampleur et ses effets sur l'aménagement, faire l'objet d'un plan d'affectation spécial. **L'obligation spéciale de planifier concerne les installations non conformes à l'affectation situées hors de la zone à bâtir pour lesquelles aucune dérogation ne saurait être octroyée. Une telle obligation ne s'applique pas en zone à bâtir,** qui plus est pour un bâtiment conforme à la zone (en l'occurrence industrielle).

#### **RÉVISION DES PLANS D'AFECTATION ET CHOIX DE L'INSTRUMENT ADAPTÉ**

---

[8] AC.2018.0279 (CDAP, 07.06.2019)(Nyon)

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires ; une modification sensible des circonstances peut être purement factuelle (modifications topographiques, mouvements démographiques, changement de comportements, développement économique, évolution des besoins de transport, situation des finances publiques, menace sur un paysage ou un site, modification des conditions d'équipement), mais également d'ordre juridique, comme une modification législative, une révision du plan directeur ou même une évolution de la jurisprudence. L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, l'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation.

En l'espèce, le RPE date du 16 novembre 1984. La parcelle concernée est colloquée en zone à bâtir de très faible densité. Une densification des zones à bâtir est en principe prônée tant par le droit fédéral, depuis la révision de la LAT de 2014, que par le plan directeur cantonal. Les circonstances ont sensiblement évolué depuis 1985, sur le plan juridique – révision de la LAT et du PDCn – et aussi sur le plan factuel, avec un district de Nyon qui connaît notoirement une croissance démographique soutenue et d'une progression dynamique des emplois depuis les années 2000. **Dans le cadre d'une requête tendant à l'établissement d'un plan de quartier, la commune pouvait ainsi parfaitement considérer que l'établissement d'un plan de quartier limité à la parcelle concernée ne constituait pas un instrument adéquat pour atteindre les objectifs visés – dont la réalisation suppose bien plutôt la mise en œuvre de mesures d'aménagement à plus grande échelle.**

[9] 1C\_213/2018 et 1C\_214/2018 (TF, 23.01.2019), consid. 5, dans la cause AC.2016.0101 (Lutry)

**Demande formée par des propriétaires tendant à l'élaboration d'un plan de quartier** afin de modifier l'affectation de la zone, en application de l'art. 67 al. 2 aLATC. Refus municipal confirmé par la CDAP. Recours au TF admis : au vu du cumul rare des éléments juridiques et factuels susceptibles de justifier une modification de la planification conformément à l'art. 21 al. 2 LAT (notamment la LLavaux, le Schéma directeur de l'Est lausannois, le caractère ancien de la planification en vigueur, la collocation du site dans l'inventaire ISOS, l'augmentation du trafic engendrant des problèmes de circulation sur un chemin étroit), il convient de procéder à l'analyse de la conformité du plan de zone avec la situation actuelle.

[10] AC.2017.0139 (CDAP, 26.03.2019), consid. 8 (Rolle)

En invoquant une violation du principe de la hiérarchie des plans, les recourants font valoir que les autorités intimées ne pouvaient procéder par la voie du plan de quartier mais que les aménagements prévus auraient dû être intégrés dans une révision du plan général d'affectation communal, subsidiairement que le périmètre du plan de quartier aurait dû être élargi aux parcelles situées dans les secteurs voisins.

Dans l'ancienne LATC, le plan de quartier était considéré comme formellement et matériellement équivalent au plan général d'affectation. Le législateur vaudois admettait ainsi que le plan de quartier fasse l'objet d'une pesée des intérêts propres, pouvant parvenir à un résultat différent de celui ayant présidé à l'adoption du plan général. En l'absence en droit vaudois d'une hiérarchie formelle entre ces deux instruments, il importait toutefois surtout de s'assurer que la commune faisait une pesée des intérêts à une échelle pertinente, dans le respect du plan directeur. **Une large part d'autonomie devait être reconnue aux communes dans le choix de l'instrument de planification**, en particulier lorsque celle-ci apparaissait conforme aux planifications supérieures récentes.

En l'espèce, les autorités communales n'ont pas abusé de leur pouvoir d'appréciation en décidant de passer par la procédure du plan de quartier pour décider d'une nouvelle affectation du périmètre concerné, qui présente une cohérence. Il n'était pas non plus nécessaire d'y inclure l'ensemble des parcelles situées au pied du coteau ni celles faisant partie des secteurs voisins. **Cette conclusion s'impose d'autant que le droit désormais en vigueur renonce à opérer une quelconque distinction entre les différents plans d'affectation communaux.**

**COORDINATION**

---

[11] AC.2017.0139 (CDAP, 26.03.2019), consid. 9 (Rolle)

En vertu de ce principe de la coordination des procédures, l'autorité de planification doit prendre en compte, dans le cadre de l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier, tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante.

En l'espèce, l'élaboration du plan de quartier a d'emblée été pensée en relation avec un déplacement de la bretelle autoroutière de Rolle et les modifications devant être apportées à la route de la Vallée. **La décision du conseil communal prévoit expressément que le plan de quartier est adopté sous réserve de l'approbation par les autorités compétentes de ces deux projets. Cette formulation est suffisante pour assurer leur coordination.**

[12] AC.2016.0103 (CDAP, 31.10.19), consid. 2a (Premier, Vallorbe, Vaulion ; recours pendant au TF : 1C\_628/2019)

Le droit fédéral prévoit des planifications coordonnées pour certains grands projets d'infrastructures (routes nationales, nouvelles lignes ferroviaires), mais il ne règle pas la procédure d'établissement des parcs éoliens. **Aucune disposition du droit fédéral n'impose de considérer les différents parcs éoliens d'une même région comme des installations partielles d'un projet unique.** Le droit cantonal, qui organise la coordination globale dans le cadre du PDCn, et laisse ensuite les porteurs de projet mener séparément les procédures de planification et d'autorisation, est compatible avec le principe de coordination.

[13] AC.2018.0329 (CDAP, 02.09.2019), consid. 5 (Denens)

La commune entend modifier son PPA de l'Ancien Village, notamment en augmentant les droits à bâtir dans ce secteur, alors qu'elle est tenue de réduire sa zone à bâtir, surdimensionnée (et a adopté une zone réservée sur l'ensemble de la zone à bâtir hors PPA).

L'augmentation des droits à bâtir dans le PPA litigieux ne sera pas réalisée par une extension de la zone à bâtir, dont l'aire demeurera inchangée, mais par une densification (accroissement des facultés de construire rattachées aux périmètres de constructions existants et création de nouveaux périmètres de constructions à l'intérieur de la zone à bâtir). Cette densification n'est pas prévue en périphérie, mais dans le noyau de la localité. En outre, l'ampleur des droits à bâtir – existants et supplémentaires – consacrés par ce PPA demeure tout à fait modeste (potentiel d'accueil à l'intérieur du nouveau PPA augmenté d'un seul habitant). **L'adoption du PPA litigieux doit certes être comprise comme une anticipation sur la révision de la planification générale de la commune**, en ce sens qu'elle scelle déjà le sort des possibilités de bâtir du noyau du village. Ce choix n'est toutefois pas critiquable au regard de l'art. 15 LAT, compte tenu des circonstances. Il ne bride pas la liberté d'appréciation de la commune en violation de l'art. 2 al. 3 LAT, pas plus qu'il ne l'empêcherait de procéder à une pesée adéquate des intérêts au sens de l'art. 3 OAT ou qu'il ne procéderait d'un défaut de la coordination exigée par l'art. 25a LAT.

[14] AC.2018.0028 (CDAP, 08.03.2019), consid. 7 (Nyon ; recours pendant au TF : 1C\_180/2019)

Aux termes de l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que

pour l'évacuation des eaux usées. Une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Un terrain ne peut être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut pas être absorbé par le réseau routier. Il en va de même si l'accroissement du trafic provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage, contrairement à la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Au stade de la planification, l'aménagement des accès n'a pas à être étudié dans le détail. **Ce n'est que lorsqu'un plan partiel d'affectation est à ce point précis qu'il permet d'appréhender les problèmes de trafic que la question de l'équipement en accès doit être résolue au stade de l'adoption du plan et non au stade ultérieur du permis de construire.**

En l'espèce, les questions d'accessibilité et d'impact induits sur le réseau routier ont fait l'objet d'une note technique détaillée, dont il résulte que la capacité du réseau routier est largement suffisante et la capacité du parking souterrain satisfaisante. Les problèmes d'accessibilité et d'impact sur le réseau routier ont été suffisamment étudiés, et les autorités de planification n'avaient pas à étudier davantage ces aspects au stade de la planification.

#### **IMPARTIALITE DES AUTORITES / RECUSATION**

---

[15] AC.2018.0040 (CDAP, 01.04.2019), consid. 3 (Ormont-Dessus)

Les recourants mettent en cause l'impartialité des autorités communales. Ils invoquent plus particulièrement des problèmes de conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne l'ancien syndic C. Ils relèvent que ce dernier est administrateur de l'entreprise de remontée mécanique \* SA, qu'il est président d'un syndicat AF dans le périmètre duquel se trouve la route reliant Ayerne au village des Diablerets, qu'il est administrateur et actif dans un bureau d'ingénieurs et qu'il est fondateur et président de la Fondation pour la défense des intérêts d'Isenau. Ils soulignent que des mandats ont été confiés par la commune au bureau d'ingénieur de C. en relation avec la reconstruction de la télécabine d'Isenau. Ils soulignent également que deux autres municipaux ont été actifs au sein la Fondation pour la défense des intérêts d'Isenau et de l'entreprise de remontée mécanique \* SA.

L'art. 29 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Ce droit permet notamment d'exiger la récusation de membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; **il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle.** Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives. La jurisprudence du Tribunal fédéral considère que de manière générale, **les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires.** Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., qui ne concerne que les procédures judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une

récusation. Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause. **La récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens.** Tel doit *a fortiori* être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions.

En l'occurrence, il existe un attachement de la population des Ormonts au domaine d'Isenau. Les autorités communales, y compris C., souhaitent dès lors le maintien de ce domaine et œuvrent en ce sens. Le PPA litigieux est un des éléments de l'opération visant au maintien du domaine d'Isenau et a, par conséquent, bénéficié dès le départ d'un soutien marqué des autorités communales. Ceci n'implique toutefois pas que la municipalité *in corpore*, l'un ou l'autre des municipaux ou le syndic aurait dû se récuser dans le cadre de la procédure d'adoption du PPA. Sur ce point, on peut tout d'abord relever que la municipalité n'avait aucune compétence décisionnelle, son rôle consistant uniquement à formuler des propositions à l'attention du conseil communal (notamment des propositions de réponse aux oppositions). Pour le reste, leur présence dans les organes de la Fondation pour la défense des intérêts d'Isenau et de l'entreprise de remontée mécanique \* SA n'impliquait pas la récusation des municipaux concernés et du syndic. Ces activités s'inscrivent en effet dans les attributions normales des membres de la municipalité d'une commune comme Ormont-Dessus, dont l'économie repose en grande partie sur les activités en lien avec le ski. Le fait que des mandats ont été confiés par la commune au bureau d'ingénieur de C. en relation avec la reconstruction de la télécabine d'Isenau est plus délicat. Il convient toutefois de relever que l'autorisation de reconstruire la télécabine (concession) relève de la compétence d'une autorité fédérale et non pas des autorités communales. Finalement, aucune des personnes mises en cause n'a un intérêt personnel et particulier à l'adoption du PPA litigieux.

#### SEANCE DE CONCILIATION

---

[16] AC.2018.0176 (CDAP, 28.08.2019), consid. 4a (Bougy-Villars ; recours pendant au TF : 1C\_518/2019)

Le but de l'art. 58 al. 1 aLATC est en premier lieu de permettre la recherche de solutions de compromis et de terrains d'entente entre les différentes parties, qui peuvent le cas échéant entraîner des modifications du projet. Cette procédure, introduite avant la sanction du législatif communal, revêt une importance particulière, dans la mesure où les procès-verbaux tenus lors de la séance de conciliation, les déterminations des opposants à leur sujet ainsi que les éventuelles décisions sur la conciliation doivent être transmis au département pour information ; l'art. 58 al. 1 aLATC consacre ainsi une réelle volonté d'intégrer les observations des opposants dans le processus d'adoption du plan, afin de trouver une solution qui tienne compte des différentes positions adoptées. **Le refus de procéder à une telle conciliation malgré une demande en ce sens par un opposant constitue une violation du droit d'être entendu** consacré par l'art. 29 al. 2 Cst. Une éventuelle violation du droit d'être entendu pourrait également résider dans l'omission de transmettre à un opposant le compte-rendu d'une telle séance de conciliation. **Une telle omission est susceptible d'être guérie devant l'autorité de recours** disposant du même pouvoir d'appréciation que l'autorité précédente et pouvant ainsi contrôler librement l'état de fait et les conséquences juridiques de la décision attaquée.

En l'occurrence, le préavis municipal relatif à l'adoption de la zone réservée litigieuse indique qu'une séance de conciliation a eu lieu avec la recourante. Aucun compte-rendu n'a toutefois été dressé à l'issue des séances de conciliation. Cela étant constaté, la recourante n'indique pas en quoi un tel procès-verbal aurait été déterminant pour l'appréciation du DTE qui a reçu le préavis

municipal auquel était notamment annexée son opposition intégrale. **Lorsque la conciliation échoue, on peine à saisir en quoi l'omission éventuelle d'informer le DTE d'un tel document serait de nature à vicier le processus décisionnel de cette autorité**, étant rappelé que le résultat de cette séance (maintien de l'opposition) a été consigné dans le préavis de la Municipalité. Une éventuelle irrégularité formelle sur ce point n'apparaît pas de nature à remettre en cause la décision du DTE. Enfin, la recourante a pu faire valoir l'ensemble de ses arguments développés après son opposition dans le cadre de la présente procédure devant une autorité ayant plein pouvoir de cognition. Un éventuel vice de procédure en relation avec l'art. 58 aLATC a de toute façon été guéri.

#### **LEVÉE DES OPPOSITIONS**

---

[17] AC.2018.0176 (CDAP, 28.08.2019), consid. 4b (Bougy-Villars ; recours pendant au TF : 1C\_518/2019)

L'art. 35 al. 2 LC prévoit que le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (considérants) et contenir des conclusions, en principe une par objet soumis à la discussion et au vote.

La recourante conteste le respect de l'art. 35 al. 2 LC au motif que le Conseil général n'aurait procédé qu'à un seul vote sans distinguer les différentes oppositions. La décision du Conseil général se fonde sur le préavis municipal qui prend position sur le projet de zone réservée et les trois oppositions, et propose une réponse à celles-ci. Le procès-verbal de la séance du Conseil général fait état d'une discussion du projet de zone réservée, après lecture du rapport de la commission chargée de l'étude du projet qui indique notamment avoir étudié les trois oppositions à la zone réservée et les réponses et arguments de la Municipalité. A l'issue de cette discussion, **le Conseil général a décidé de lever les oppositions et d'adopter la zone réservée litigieuse et son règlement. Cette décision concerne un seul objet, soit la zone réservée, de sorte qu'il se justifiait de statuer, dans une seule décision, sur ces questions.**

[18] AC.2018.0117 (CDAP, 27.03.2019), consid. 2 (Moudon ; recours pendant au TF : 1C\_250/2019) : préavis municipal rédigé en deux étapes ; la première avant la fin de l'enquête publique.

#### **CONTESTATION DU PERIMETRE DE CENTRE**

---

[19] AC.2019.0182 (CDAP, 05.11.2019), consid. 4a (Bex)

La délimitation des périmètres de centre ne fait pas l'objet d'une enquête publique sujette à opposition. En tant qu'elle est censée déterminer le potentiel de croissance du secteur considéré, **la délimitation des périmètres de centre doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire.**

#### **CONTROLE PREJUDICIEL/INCIDENT DU PLAN D'AFFECTATION**

---

[20] AC.2016.0207 (CDAP, 16.04.2019), consid. 3 (Bournens)

Le contrôle préjudiciel du plan peut être invoqué aussi bien par les propriétaires concernés que par les voisins recourants, les associations ou la collectivité publique. Il en va de même pour l'OFDT en tant qu'autorité habilitée à recourir.

Les plans d'affectation sont prévus pour un horizon temporel déterminé (15 ans pour les zones à bâtir, art. 15 al. 1 LAT) à l'échéance duquel ils sont par principe soumis à réexamen, ceci même en l'absence de changement des circonstances. Plus une révision du plan s'approche de cette échéance, moins l'on peut en conséquence compter sur la stabilité du plan. Cela vaut d'autant plus lorsque l'horizon de planification est dépassé depuis longtemps et que les circonstances se sont sensiblement modifiées. Comme le rappelle un récent arrêt du Tribunal fédéral (1C\_67/2018 du 04.03.2019, consid. 2.1), **le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies. La réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important, susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés. La réalisation de cet objectif, expressément prévu par l'art. 15 al. 2 LAT, ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. Il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances.** Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, le niveau d'équipement de la parcelle et la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation (ATF 144 II 41, consid. 5.2 ; arrêt 1C\_308/2017 du 04.07.2018, consid. 3.2.1 s.).

Dans l'arrêt 1C\_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2, qui concernait un projet de complexe artisanal et de bureaux prévu sur une parcelle classée en zone industrielle selon le plan des zones de la Commune de Concise, approuvé par l'autorité cantonale en 1980, le Tribunal fédéral a considéré que les conditions de l'ouverture d'un contrôle incident du plan se trouvaient réalisées en raison du fait qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT s'ajoutaient le laps de temps écoulé depuis l'approbation du plan en 1980, la localisation excentrée de la zone industrielle au sein d'une vaste zone agricole et viticole, guère compréhensible au regard notamment du principe cardinal de la séparation du territoire bâti et non-bâti et de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées instaurée par la nouvelle LAT. Entrait en outre en considération l'inscription de la commune à l'ISOS en tant que village d'importance nationale à protéger. Relevant un « cumul rare d'éléments susceptibles de justifier une modification de la planification », le Tribunal fédéral a renvoyé la cause au Tribunal cantonal pour qu'il procède préjudiciellement à l'analyse de la conformité du plan avec la situation actuelle et que, au terme de la pesée d'intérêts de l'art. 21 LAT, il détermine, en bref, si le permis de construire doit ou non être confirmé ou si la parcelle doit être rendue à la zone agricole.

En l'espèce, la situation présente ceci de particulier que la planification communale de Bournens, qui remonte à 1981, colloque en zone de village un secteur situé à la sortie de la localité, au-delà de la zone de villas qui entoure le village d'origine. Tout le pourtour du secteur colloqué en zone de village est bâti. Il n'y a guère que le centre de la parcelle 37 qui est encore libre de construction, mais la perspective de rendre à la zone agricole ce terrain entouré de constructions n'aurait guère de sens. En définitive, malgré l'ancienneté de la planification communale, on ne se trouve pas en présence d'un cumul rare d'éléments juridiques et factuels susceptible de justifier une modification de la planification communale à cet endroit. Il n'y a pas lieu de remettre en cause le plan d'affectation communal à l'occasion de la procédure de permis de construire litigieuse.

[21] 1C\_88/2019 (TF, 23.09.2019), consid. 4, dans la cause AC.2017.0371 (Blonay)

**La réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés. La réalisation de cet objectif, expressément prévu par la nouvelle du 15 juin 2012 (art. 15 al. 2 LAT), ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de**

**construire.** En effet, si le régime transitoire prévu par la nouvelle du 15 juin 2012, à l'art. 38a al. 2 LAT, interdit de façon immédiate l'extension de la zone à bâtir du canton, dans l'attente de l'adoption de plans directeurs conformes au nouveau droit, il ne prohibe pas, dans cet intervalle, la mise en œuvre de planifications d'affectation existantes conformes à la LAT ; il ne définit pas non plus précisément quelles parcelles seront concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir, choix qui relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification. Dès lors, **pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, le niveau d'équipement de la parcelle et la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation.** Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape.

En l'espèce, les parcelles considérées sont entourées de parcelles classées en zone à bâtir et déjà bâties ; on ne saurait dès lors sans autre conclure qu'il serait hautement vraisemblable que le secteur devrait, en application de la législation révisée, être rendu à la zone agricole à l'occasion de la révision de la planification communale ; cela est d'autant plus vrai que le périmètre bénéficie de l'équipement nécessaire. Il n'existe donc aucune circonstance exceptionnelle au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. Il n'y a pas lieu en l'espèce de présumer des choix à venir du planificateur communal quant à l'identification des surfaces qui devront, le cas échéant, être déclassées.

#### **ZONE RESERVEE**

---

[22] AC.2018.0329 (CDAP, 02.09.2019), consid. 4 (Denens)

Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit 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 constructions viennent entraver cette liberté. Le classement d'un terrain en zone réservée n'en constitue pas moins une restriction de droit public à la propriété. **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. Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement. En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie ; **d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du « territoire exactement délimité » pour lequel elle est nécessaire. Néanmoins, la jurisprudence cantonale récente considère que l'opération complexe de redimensionnement de la zone à bâtir dans une commune où les réserves de terrain constructible sont disséminées dans tous les secteurs, est également propre à justifier un « moratoire » général, par le biais d'une zone réservée s'appliquant à toutes les zones d'habitation et mixtes** (CDAP AC.2018.0233 du 21 janvier 2019 consid. 2a ; CDAP AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1e/aa).

[23] AC.2018.0176 (CDAP, 28.08.2019), consid. 3b (Bougy-Villars ; recours pendant au TF : 1C\_518/2019)

Le critère retenu en l'espèce pour définir le périmètre de la zone réservée est le caractère non bâti d'une parcelle ou l'absence de projet concret de construction (autorisé ou mis à l'enquête publique avant fin octobre 2016). Le critère du caractère bâti ou non d'une parcelle paraît cohérent, approprié et efficace, même s'il comporte un certain schématisme, puisqu'il permet de bloquer provisoirement toute construction dans les périmètres concernés qui ne sont actuellement pas bâtis. **L'option consistant à ne pas inclure dans la zone réservée les parcelles pour lesquelles un projet concret de construction était en cours à une date déterminée ne prête pas le flanc à la critique.** La jurisprudence a d'ailleurs déjà admis qu'il n'est de manière générale pas exclu de prévoir, dans la réglementation d'une zone réservée, que les restrictions ne s'appliquent pas à d'anciennes demandes de permis de construire, par exemple quand la mise à l'enquête publique du projet de construction est intervenue avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée (AC.2018.0010 du 23 novembre 2018).

[24] 1C\_16/2019 (TF, 18.10.2019), dans la cause AC.2018.0009 (Founex) : examen d'une zone réservée sous l'angle des restrictions du droit de la propriété.

[25] AC.2017.0427 (CDAP, 01.04.2019), consid. 2b (Ormont-Dessus)

Pour l'instauration d'une zone réservée cantonale ou communale, l'art. 46 al. 2 LATC prévoit que la procédure est réglée au chapitre IV de la LATC, ce qui signifie que **la procédure est la même que pour l'établissement des plans d'affectation.**

[26] AC.2019.0182 (CDAP, 05.11.2019), consid. 3d (Bex)

Le droit cantonal prévoit expressément à l'art. 46 LATC une compétence concurrente du canton ou de la commune en matière de zones réservées. **L'art. 46 LATC constitue, à lui seul, une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle, lorsqu'une commune refuse de le faire, alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision du PGA.**

[27] AC.2019.0035 (CDAP, 09.12.2019), consid. 3b/dd (Le Chenit)

**Le département peut instaurer une zone réservée cantonale sur certaines parcelles, ceci même dans l'hypothèse où la commune fait état de son intention de maintenir ces parcelles en zone à bâtir. Peu importe que la commune ait mis à l'enquête une zone réservée communale n'incluant pas les parcelles litigieuses.** *Prima facie*, la zone réservée communale est insuffisante pour assurer un redimensionnement correct des zones d'habitation et mixtes dans le cadre du futur PGA. La décision cantonale ne restreint pas la marge de manœuvre dont peut bénéficier la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation ; celle-ci garde en effet la possibilité de maintenir la parcelle faisant l'objet de la zone réservée cantonale en zone à bâtir si elle redimensionne correctement par ailleurs les zones constructibles, de manière à respecter les exigences de la LAT (notamment de l'art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn.

**PLANS EN VOIE D'ELABORATION OU MIS A L'ENQUETE PUBLIQUE**

---

[28] AC.2018.0276 (CDAP, 26.06.2019), consid. 3 (Orbe)

[Rappel des principes relatifs à l'application des art. 77 et 79 aLATC]. **Compte tenu des concepts juridiques largement indéterminés utilisés par l'art. 77 aLATC, la municipalité qui applique cette disposition, jouit d'une grande latitude de jugement.** La municipalité dispose d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet notamment de délivrer le permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée. Toutefois, lorsque la loi accorde une certaine liberté d'appréciation à une autorité, celle-ci n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif. 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.

[29] 1C\_380/2018 (TF, 08.04.2019), consid. 2, dans la cause AC.2017.0223 (Gilly)

Admission par la CDAP du recours contre le permis de construire deux bâtiments (comprenant en tout 26 logements) sur une parcelle plantée de vignes à l'extrémité de la zone construite du village. **Au vu de la procédure entreprise pour redimensionner la zone à bâtir, de l'emplacement de la parcelle et de l'ampleur du projet, la Municipalité a abusé de son pouvoir d'appréciation en n'appliquant pas l'art. 77 aLATC et en délivrant le permis de construire.** L'exception faite est uniquement motivée par le fait que le propriétaire avait présenté un premier projet en 2014, puis un second en 2015. Cependant, tous deux ont été préavisés négativement par la Commission consultative d'urbanisme et d'architecture. Même si des discussions ont eu lieu avec la commune, le recourant ne pouvait en déduire aucune garantie concrète quant à l'acceptation d'un projet remanié. L'ensemble des circonstances du cas d'espèce devait amener la commune à faire usage de la disposition potestative de l'art. 77 aLATC. Rejet par le Tribunal fédéral du recours contre l'arrêt de la CDAP.

[30] AC.2019.0075 (CDAP, 15.08.2019)(Montricher)

Dans sa nouvelle mouture, la LATC ne prévoit plus expressément la possibilité pour le département de s'opposer à la délivrance d'un permis de construire lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée cantonale est envisagée. On relèvera que dans son exposé des motifs relatif à la modification des art. 1 à 79 aLATC, le Conseil d'Etat a indiqué qu'hormis une simplification du délai de mise à l'enquête publique des nouveaux plans, le système de l'art. 77 aLATC, nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, était maintenu. L'exposé des motifs indique encore que le système des zones réservées est maintenu comme tel (cf. Exposé des motifs et projets de loi du 7 octobre 2016, p. 24 ; AC.2018.0273 et les références citées).

Le cas concret a ceci de particulier que le nouveau droit (zone réservée) a été adopté par le département compétent après l'échéance des délais de l'art. 77 al. 2 et 3 aLATC, mais avant que la municipalité ne statue en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, et avant même d'ailleurs que la demande de permis n'ait été renouvelée. Pour que l'autorité ne puisse opposer au constructeur ni l'art. 79 aLATC à raison de l'ouverture d'une enquête publique, ni l'adoption par l'organe législatif du nouveau droit projeté, la demande de permis doit être réitérée rapidement une fois les délais de l'art. 77 al. 2 à 4 aLATC expirés et non tenus. **Si le propriétaire tarde à renouveler sa demande de permis après l'expiration des délais prescrits par les art. 77 et 79 aLATC, on ne saurait a priori faire grief aux autorités d'avoir poursuivi la procédure et de lui opposer derechef la zone réservée entrée en vigueur dans l'intervalle.**

**LIBERTE D'APPRECIATION DES AUTORITES SUBORDONNEES (ART. 2 AL. 3 LAT)**

---

[31] 1C\_174/2018 (TF, 13.02.2019), consid. 4.1

Selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Dans les exemples tirés de la jurisprudence, ce sont essentiellement les communes qui invoquent cette disposition, notamment sous l'angle de la violation de leur autonomie. **L'art. 2 al. 3 LAT peut être invoqué également par les particuliers** en relation avec la violation de la garantie de la propriété ou celle des buts et des principes de l'aménagement du territoire.

**RESPONSABILITE DE L'ÉTAT EN LIEN AVEC L'OMISSION D'ADOPTER UN PLAN D'AFFECTATION**

---

[32] ATF 144 I 318 (TF, 24.08.2018)

La commune qui prend un retard inadmissible dans l'adoption d'un plan d'affectation n'agit de manière illicite (art. 4 LRECA-VD) que si elle viole, par son inaction, une norme protectrice des intérêts du propriétaire foncier qui s'estime lésé. Le but de **l'art. 35 al. 1 let. b LAT** est de s'assurer que le territoire de chaque canton soit planifié conformément à la législation fédérale dans un laps de temps déterminé, notamment en réduisant les zones à bâtir surdimensionnées. L'article en question **a donc été adopté dans l'intérêt de la sécurité du droit et dans celui de toute la population** à une utilisation mesurée du sol et à une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 LAT; cf. art. 75 al. 1 Cst.). **Cette disposition n'a pas pour objectif de protéger les propriétaires fonciers contre l'éventuelle survenance d'un préjudice patrimonial en lien avec un retard dans la planification de leurs biens-fonds.** Un tel préjudice serait indirect, et donc insuffisant (consid. 6). Pour qu'une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. (dénier de justice) puisse fonder un acte illicite propre à engager la responsabilité de la Commune concernée, au vu des particularités de la procédure de planification, il faudrait qu'une telle planification concerne une ou plusieurs parcelles bien définies, de sorte que l'acte omis relèverait plus de la décision que de la norme législative (consid. 7).

**CONSTRUCTIONS**

**DROIT APPLICABLE RATIONE TEMPORIS**

---

[33] AC.2018.0023 (CDAP, 20.02.2019), consid. 1 (Method)

La conformité au droit des actes administratifs s'examine, en l'absence d'une réglementation transitoire spécifique, en principe selon le droit en vigueur au moment où ils se sont produits. **Dans la procédure de permis de construire, la date de la décision de l'autorité de première instance est dans la règle déterminante. Il faut néanmoins réserver l'application du principe de la bonne foi, lorsque l'autorité retarde volontairement l'instruction d'un dossier ou lorsque cette instruction, sans la faute de l'administré, prend plus de temps qu'il ne serait raisonnablement nécessaire.** Dans ce cas, si l'ancien droit, en vigueur au moment du dépôt de la demande, est plus favorable à l'administré, il devra être appliqué, à moins que l'ordre public ou un motif d'intérêt public très important n'impose l'application de la nouvelle règle.

[34] AC.2018.0211 (CDAP, 01.04.2019), consid. 2 (Valeyres-s/Rances)

La mise à l'enquête publique d'un projet de planification après le dépôt du recours contre un permis de construire ne permet pas au tribunal d'annuler celui-ci en application de l'art. 79 aLATC.

[35] AC.2019.0075 (CDAP, 15.08.2019), consid. 2b (Montricher)

**Lorsqu'un constructeur renouvelle sa demande en application de l'art. 77 al. 5 aLATC, la municipalité doit se prononcer exclusivement selon le droit en vigueur** et le bien-fondé de la décision municipale doit être examiné exclusivement en vertu des règles applicables au moment où elle statue (ou, plus exactement, au moment où elle aurait dû statuer, c'est-à-dire dans les trente jours suivant le dépôt de la nouvelle demande).

[36] AC.2018.0276 (CDAP, 26.06.2019), consid. 3c (Orbe)

Conformément à l'art. 77 al. 5 aLATC, la Municipalité aurait dû statuer sur la demande litigieuse de la recourante, en principe dans les trente jours suivant le renouvellement de la demande d'autorisation préalable d'implantation, selon la réglementation en vigueur à ce moment-là. Cela étant dit, **la Municipalité ne pouvait statuer avant la mise à l'enquête publique du projet, ni en faisant abstraction des résultats de la mise à l'enquête publique. Or le SDT a formé opposition au projet litigieux**, décision qui lie l'autorité communale (art. 77 al. 1 aLATC). Dès lors, à supposer que la Municipalité ait effectivement statué dans le délai de 30 jours de l'art. 77 al. 5 aLATC, elle devait tout de même refuser l'autorisation préalable d'implantation litigieuse au motif de l'opposition formée par le SDT.

[37] AC.2018.0273 (CDAP, 20.02.2019), consid. 4 (Duillier)

**L'autorisation préalable d'implantation ne constitue pas un droit acquis, qui garantirait que le permis de construire soit délivré en dépit de changements de réglementation ou de planification intervenus entre-temps. En l'occurrence, l'adoption de la zone réservée constitue précisément un changement de planification** modifiant, fût-ce à titre provisoire, l'affectation de la parcelle destinée à la construction litigieuse. Le projet de construction doit par conséquent satisfaire aux exigences de cette nouvelle affectation.

#### **ASSUJETTISSEMENT À L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE**

---

[38] AC.2018.0308 (CDAP, 10.12.2019), consid. 2 (Ependes)

Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. **La définition jurisprudentielle comprend ainsi quatre éléments cumulatifs, soit la création par la main de l'homme, la durabilité de l'aménagement, la fixation au sol et l'incidence sur l'affectation du sol, cette dernière pouvant se manifester de trois manières, alternatives ou**

**cumulatives, soit l'impact esthétique sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large.** Par « installations », on entend notamment les altérations sensibles apportées au terrain et au paysage ; sont ainsi soumises à autorisation, en raison de l'impact esthétique sur le paysage, les modifications de terrain, pour autant qu'elles soient importantes. L'élément déterminant pour l'assujettissement à l'autorisation n'est pas tant l'installation en tant que telle que l'utilisation qui en sera faite.

Dans le cas particulier, la piste pour trotteurs a été créée par le passage de la herse sur le pourtour de la parcelle. Aucun aménagement n'a été effectué sur l'anneau de 3,5 m de large, ni aux alentours : aucune barrière n'a été érigée, aucune plantation particulière ne délimite la piste pour trotteurs du reste de la parcelle, aucun revêtement supplémentaire n'a été posé sur le pourtour hersé de la parcelle. La parcelle concernée est cultivée sur 95 % de sa surface. Les 5 % restants sont totalement cultivables à l'avenir, la piste pour trotteurs n'impliquant aucune modification du sol. L'impact sur le paysage est au surplus inexistant. La piste litigieuse est perceptible en vue aérienne uniquement. Il importe de souligner que le terrain n'a pas fait l'objet de modification, les virages de l'anneau de détente n'ayant pas été surélevés. En définitive, **la piste pour trotteurs n'est pas assujettie à une autorisation de construire.**

[39] 1C\_505/2017 [D] (TF, 15.05.2018), consid. 4-6 (Einsiedeln, SZ)

La procédure d'autorisation permet aux autorités de vérifier la conformité du projet avec l'affectation de la zone et la législation. Sont assujetties à autorisation les mesures qui ont un impact spatial tel qu'il existe un intérêt public ou un intérêt privé des voisins à un contrôle préalable. En l'espèce, **le dépôt de neige à un emplacement prédéfini constitue un cas limite.** Une autorisation de construire ne paraît pas nécessaire. Il en irait autrement en cas de dépôt régulier de grandes quantités de neige.

[40] .2018.0377 (CDAP, 06.03.2019), consid. 3 (Corcelles-près-Payerne)

Est soumis à autorisation le **dépôt d'une centaine de véhicules**, pendant plusieurs mois, sur un fond en zone industrielle, non doté d'une place de dépôt ou de stationnement.

[41] AC.2019.0123 (CDAP, 09.10.2019), consid. 2 (Le Lieu)

Pour être soumis à l'obligation d'une autorisation, un élément ne doit pas nécessairement être fixé au sol (cf. par exemple une roulotte stationnant de manière durable sur un terrain aux fins d'habitation, RDAF 1969 34, ou d'une aire d'exposition de caravanes à titre commercial, RDAF 1969 246). L'assujettissement a été admis pour des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément ou un couvert servant de garage (arrêts TF 1C\_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3; TF 1A.92/1993 consid. 2a et les références). Il en va de même pour des **aménagements extérieurs** tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (arrêt TF 1A.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3). Dans un arrêt AC.2007.0226 du 25 juin 2008, la CDAP a jugé qu'un abri de jardin amovible (barnum) composé d'une tente de 3 m sur 3 m couvrant une structure métallique et fixé sur des dalles de béton de 12 m<sup>2</sup>, se trouvant sur une parcelle (non bâtie) en zone village et utilisée comme jardin communal, était une installation soumise à autorisation selon l'art. 22 LAT, et cela même si la tente en cause était démontée chaque hiver, dans la mesure où l'installation en question était utilisée durablement, soit pendant toute la belle saison. En revanche, l'aménagement d'une terrasse non couverte de dimensions réduites – soit quelques dalles de béton sur une surface totale de 20 m<sup>2</sup> – n'est pas soumis à autorisation (AC.2003.0115 du 27 octobre 2006), de même qu'un poulailler constitué d'un abri en bois de 2 m<sup>2</sup> dépourvu de fondation et érigé en zone village (AC.1999.0110 du 12 août 2002). Le tribunal a aussi jugé qu'un dépôt de bois séchant à proximité d'un chalet ne pouvait pas être considéré

comme une construction ou une installation soumise à autorisation spéciale (AC.2006.0321 du 30 septembre 2008). Il a en revanche considéré que, dans la mesure où un aménagement de type dépôt de bois ou de matériaux avait pour effet de modifier l'affectation agricole de la parcelle, il était soumis à autorisation (AC.2007.0246).

En l'occurrence, et compte tenu de la nature des constructions encore litigieuses, soit une **tonnelle** d'environ 15 m<sup>2</sup> abritant un **jacuzzi**, une **terrasse en bois** de plus de 60 m<sup>2</sup> et un **chemin d'accès en platelage** reliant celle-ci au jacuzzi d'une longueur d'environ 5 m pour une largeur d'1 m, il est manifeste qu'elles ont un impact visuel et un effet sur l'environnement et l'aménagement du territoire, nonobstant le fait qu'elles seraient plus ou moins facilement démontables et qu'elles présentent un mode de construction léger. De tels aménagements extérieurs sont par conséquent soumis à autorisation.

[42] AC.2018.0407 (CDAP, 25.07.2019), consid. 2b (Avenches)

Un **enclos pour chevaux est une installation** au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, lorsqu'il entraîne une modification du terrain, notamment par le drainage et le dépôt de sable. **La clôture composée de poteaux en bois dont les socles ont été bétonnés est une construction.**

[43] AC.2018.0034 (CDAP, 14.02.2019), consid. 5c (St-Livres ; recours de la municipalité et de l'OFDT admis par le TF, sans toutefois remettre en cause les développements résumés ci-après [arrêts 1C\_162/2019 et 1C\_163/2019, du 25.11.2019]).

Selon la jurisprudence, pour être soumis à l'obligation d'une autorisation, un élément ne doit pas nécessairement être fixé au sol. Ont ainsi été soumis à autorisation un abri amovible (RDAF 1974, 367), un barbecue (RDAF 1990, 240), un bûcher (RDAF 1991, 83), un dépôt de planches (RDAF 1974, 367), des modérateurs de trafic (RDAF 1991, 83), et un palan, même démontable (RDAF 1987, 232), ainsi qu'un auvent de 13 m<sup>2</sup> posé sur une structure métallique pour abriter une terrasse (TF 1A.92/1193, confirmant un arrêt AC.1992.0410 du 2 février 1994).

Vu ce qui précède, on peut admettre que les **deux bacs de rangement en plastique** installés à l'ouest du chalet sont soumis à autorisation, dans la mesure notamment où ils se substituent à l'espace de rangement et de stockage intérieur (réduit) autorisé en 2005. Ces bacs devraient par ailleurs être décomptés comme surface annexe.

[44] AC.2018.0081 (CDAP, 13.06.2019) (Belmont-sur-Lausanne)

Le **déplacement d'un jacuzzi est considéré comme une nouvelle installation** et, par conséquent, assujetti à autorisation.

[45] VB.2018.00608 [D] (Tribunal administratif du Canton de Zurich, 07.02.19)

**Autorisation nécessaire pour changer le brûleur d'une chaudière à gaz**, car il s'agit d'une modification d'un système de chauffage soumise à autorisation de construire selon le droit cantonal. Le fait que l'opération consiste à remplacer une pièce faisant partie d'une installation qui avait été autorisée quelques années auparavant n'a aucune incidence : l'autorisation initiale portait sur l'installation précédente et non sur la nouvelle installation ; il ne s'agit donc pas de soumettre à une nouvelle autorisation une installation déjà autorisée.

[46] AC.2017.0413 (CDAP, 18.06.2018), consid. 3 et 4 (Villeneuve)

De jurisprudence constante, il n'y a pas lieu de donner une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation, qui doit rester limitée aux cas où l'on est en présence d'un

**changement fondamental parce qu'une catégorie donnée d'affectation (par exemple l'habitation) est totalement abandonnée au profit d'une autre (par exemple l'activité artisanale).** Il faut être particulièrement attentif à ne pas étendre le champ d'application du permis de construire (autorisant un changement d'affectation) lorsque des travaux ne sont pas en cause : vu la garantie de la liberté individuelle, le permis de construire ne doit pas devenir un moyen de contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation des biens dans les constructions existantes. **En l'absence de travaux, on ne se trouve donc en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement.** C'est ainsi, par exemple, que l'occupation par un centre de requérants d'asile d'une maison en zone d'habitation collective ayant déjà fait l'objet d'un permis de construire ne constitue pas un changement d'affectation nécessitant une autorisation (AC.1992.0212 du 28 juin 1993). De même, on ne saurait voir un changement d'affectation soumis à autorisation dans le fait qu'un exploitant puisse renoncer à l'usage d'un garage pour son tracteur dans le but d'y entreposer des sacs d'engrais (AC.1997.0104 du 30 mars 2005). Le tribunal a également retenu que la transformation d'un cabaret en discothèque n'entraînait pas de changement significatif du point de vue de l'environnement, si bien que la municipalité ne pouvait considérer qu'on se trouvait en présence d'un changement d'affectation nécessitant une procédure d'autorisation avec mise à l'enquête publique (AC.2009.0117). Il est arrivé à la même conclusion concernant l'organisation ponctuelle de soirées privées dans les locaux d'un ancien centre d'exposition (AC.2009.0034 du 3 février 2010).

En l'espèce, **la location à un commerce de détail ou l'installation de bureaux dans des locaux légalement utilisés comme « caveau dégustation » par un viticulteur, n'entraîne pas un changement fondamental de la catégorie d'affectation.** Il n'y a pas non plus de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement. Partant, c'est à tort que l'autorité intimée a considéré qu'on se trouvait en présence d'un changement d'affectation nécessitant une procédure d'autorisation.

[47] AC.2016.0454 (CDAP, 20.04.2018) (Renens)

Est soumis à autorisation le changement d'affectation consistant pour une association de supporters à **utiliser un bâtiment initialement occupé par une carrosserie comme lieu de réunion et comme dépôt.**

[48] AC.2017.0366 (CDAP, 01.04.2019) (Crans-près-Céligny)

Est soumis à autorisation le changement d'affectation consistant à **mettre à disposition de tiers, à des fins de dépôt sans lien avec l'agriculture, les surfaces d'un bâtiment agricole.**

[49] AC.2018.0388 (CDAP, 01.02.2019), consid. 3 (Gland)

L'art. 22 LAT vise les constructions nouvelles, les reconstructions, les constructions de remplacement, les transformations, les extensions, les changements d'affectation et les assainissements qui vont au-delà de la mesure usuelle d'une rénovation. En revanche, **ne sont pas soumis à autorisation les travaux d'entretien de constructions existantes visant à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à moderniser une construction vétuste sans en modifier la nature ou l'affectation** (par exemple la pose d'un nouveau revêtement du sol. Il en va de même des rénovations ou modifications tendant à substituer à des installations intérieures vétustes des éléments neufs servant au même usage ou simplement à moderniser une construction sans en modifier la nature ou l'affectation. Selon la jurisprudence, les travaux d'entretien et de réparation consistent en des travaux de rénovation (toitures, façades, fenêtres) et de modernisation (nouvelle installation de chauffage, équipements

sanitaires). Il importe de ne pas modifier la structure existante ou de le faire de façon très peu importante, l'aspect, la distribution et la destination de la construction restant inchangés. De tels travaux visent donc à protéger l'ouvrage ou l'installation existante des effets de la dégradation due au temps, voire à la moderniser (de façon raisonnable) en fonction des exigences de confort moderne. **Il faut s'en tenir à une délimitation restrictive des travaux soumis à autorisation car le législateur cantonal s'est régulièrement préoccupé, au cours des modifications successives de la LATC, d'utiliser la marge que lui laisse le droit fédéral pour assouplir le régime des constructions.**

[50] 1C\_583/2018 [D] (TF, 26.03.2019), consid. 3 et 4 (Klosters-Serneus, GR)

Un **velux ne saurait être assimilé à un panneau photovoltaïque**, soit à une installation solaire, afin notamment de bénéficier de la dispense d'autorisation prévue par l'art. 18a LAT.

#### **DEMANDE DE PERMIS / DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS**

---

[51] AC.2019.0081 (CDAP, 16.07.2019), consid. 1 et 2 (Onnens)

La notion de décision est définie à l'art. 3 LPA-VD. Cette disposition définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 PA. Cela vise donc tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante des droits ou des obligations. En d'autres termes, constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat. En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant.

En l'espèce, les recourants souhaitent installer une yourte dans leur jardin et ont contacté la municipalité pour être informés de la marche à suivre en matière d'autorisation. La municipalité a rendu une « décision » par laquelle elle refuse d'entrer en matière sur une telle installation. **Les recourants n'ont pas déposé de demande d'autorisation ; ils ont formulé une simple demande de renseignements. Or, en l'absence de demande d'autorisation et de sa mise à l'enquête publique, l'autorité intimée ne pouvait pas se prononcer formellement. Dans ces circonstances, le refus d'entrer en matière est dépourvu d'effet contraignant et ne constitue pas une décision.** On comprend certes le souci de la municipalité de communiquer d'emblée sa position pour éviter des frais aux recourants. Cependant, la loi ne lui permet pas de le faire sous la forme d'une décision dont la caractéristique serait qu'à défaut de recours, elle entrerait en force et ne pourrait plus être contestée. L'acte attaqué n'est pas une décision, de sorte que le recours est irrecevable.

[52] Voir aussi AC.2018.0138 (CDAP, 21.01.2019) (Echandens)

#### **DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE (SIGNATURES)**

---

[53] AC.2019.0030 (CDAP, 10.07.2019), consid. 2 (Commugny) (cf. arrêt n° 94)

L'art. 108 al. 1 LATC prévoit que la demande de permis adressée à la municipalité 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. L'exigence relative à la signature par le propriétaire du fonds lorsqu'il s'agit

de travaux à effectuer sur le fonds d'autrui peut se comprendre en relation avec les articles 671 ss CC ; elle est une des conséquences du principe de l'accession qui veut que le droit du propriétaire s'étende à tout ce qui est incorporé au sol, dont les constructions (art. 667 al. 2 CC). 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. **S'agissant des régimes juridiques de la copropriété ou de la propriété par étages, l'art. 108 LATC ne précise pas dans quelle situation une transformation projetée par l'un des propriétaires nécessite la signature des plans par les autres propriétaires. D'après la jurisprudence, c'est à la lumière des règles du droit civil, notamment celles régissant la propriété par étages, que cette question doit être tranchée à titre préjudiciel par l'autorité ou le juge administratif.**

En l'occurrence, la municipalité a pris conscience de cette problématique après la délivrance du permis de construire. Elle a d'abord effectué quelques démarches en cherchant à favoriser une entente entre les copropriétaires puis, sans perspective de solution au sein de la PPE, elle a rendu une décision formelle de suspension des travaux. Cette mesure conservatoire devra être suivie d'une nouvelle décision de la municipalité. On peut retenir à cet égard deux hypothèses : soit les recourants fournissent la nouvelle demande de permis de construire contresignée par leur voisin, auquel cas la municipalité sera en mesure de confirmer l'autorisation ; soit les recourants déclarent qu'ils ne sont pas en mesure de produire cette demande de permis contresignée. Dans cette seconde hypothèse, il incombera alors à la municipalité d'examiner plus en détail la question préjudicielle évoquée plus haut (la nécessité de la signature du copropriétaire, au regard des caractéristiques de l'ouvrage et des règles s'appliquant à cette PPE). Si cette autorité parvient à la conclusion que la demande de permis initiale était irrégulière, elle devra se prononcer sur la révocation de l'autorisation, en tenant compte de tous les intérêts en jeu, ceux des recourants qui se prévalent de leur bonne foi et ceux du copropriétaire voisin.

[54] AC.2016.0454 (CDAP, 20.04.2018) (Renens)

La situation est particulière dès lors que les travaux ont été réalisés dans un bâtiment érigé sur une parcelle grevée d'un droit de superficie au sens des art. 675 et 779 ss CC. Le droit de superficie est la servitude en vertu de laquelle une personne a la faculté d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fond grevé, soit au-dessous (art. 779 al. 1 CC). Il donne ainsi le moyen de dissocier la propriété du fonds de la propriété des constructions (immobilières) qui s'y trouvent au moment de la constitution ou qui sont édifiées par la suite ; il permet donc de faire échec au principe de l'accession énoncé à l'art. 667 CC (principe selon lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice). La conséquence essentielle du droit de superficie est en effet que le titulaire de la servitude devient propriétaire des constructions et autres ouvrages établis au-dessus ou au-dessous du fonds grevé ; il a le pouvoir d'en disposer, de les utiliser et de les modifier comme il l'entend dans les limites du droit de superficie. **On l'a vu, l'exigence de la signature par le propriétaire est une des conséquences du principe de l'accession. Or, le droit de superficie fait échec au principe de l'accession.** A cela s'ajoute dans le cas d'espèce que les travaux litigieux portent exclusivement sur des transformations intérieures, sans extension du bâtiment existant. On constate en outre que ces travaux intérieurs n'impliquent pas des nouveaux équipements importants et ne devraient a priori pas poser problème au moment de l'extinction du droit de superficie. **Dans ces circonstances, la régularisation peut intervenir sans la signature du propriétaire du fonds grevé du droit de superficie.**

[55] AC.2017.0419 (CDAP, 30.08.2018), consid. 9 (Nyon ; rejet du recours au TF : 1C\_525/2018)

Les travaux à effectuer sur le fonds d'autrui consistent à y installer une **conduite souterraine pour l'évacuation des eaux usées**. L'art. 676 al. 1 CC pose la présomption selon laquelle ces conduites demeurent la propriété du propriétaire de l'ouvrage raccordé, en contradiction avec le principe de l'accession. **Pour cet ouvrage qui reste lié à la propriété du fonds principal, il est donc moins important d'avoir la preuve, au moment de l'octroi du permis de construire, de l'accord du propriétaire du fonds voisin**. En l'occurrence, il incombera à la constructrice de communiquer à la municipalité, avant la pose de la canalisation de raccordement au collecteur communal, l'accord des copropriétaires de la parcelle voisine.

[56] AC.2018.0161 (CDAP, 13.05.2019), consid. 3 (Bougy-Villars) : signature des plans par un architecte

---

**ENQUÊTE PUBLIQUE / DISPENSE D'ENQUÊTE / ENQUÊTE PUBLIQUE A POSTERIORI**

---

[57] AC.2018.0433 (CDAP, 06.12.2019), consid. 2 (Lutry)

Selon l'art. 109 al. 1 LATC, la demande de permis est mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours. L'**enquête publique** a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autre, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts (droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst.). D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales ; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions ; l'enquête publique est en principe nécessaire lorsque la décision municipale implique une pesée des intérêts en présence. Lorsqu'une modification est apportée ultérieurement à un projet déjà mis à l'enquête publique, il convient d'examiner si une nouvelle enquête se justifie. Les principes de la proportionnalité, respectivement de l'économie de la procédure, impliquent de renoncer à toute enquête pour les modifications de minime importance (cf. art. 111 et 117 LATC). Les modifications plus importantes, mais qui ne modifient pas sensiblement le projet, peuvent être soumises à une **enquête complémentaire** au sens de l'art. 72b RLATC ; les modifications plus importantes doivent faire l'objet d'une **nouvelle enquête publique** selon l'art. 109 LATC. **Il n'y a pas lieu de soumettre à une enquête publique complémentaire les modifications apportées à un projet après l'enquête publique, lorsque celles-ci tendent à supprimer ou corriger divers éléments critiqués par les opposants.**

L'art. 111 LATC prévoit que la municipalité peut **dispenser de l'enquête publique** les projets de minime importance, notamment ceux qui sont mentionnés dans le règlement cantonal. La municipalité ne peut accorder une dispense d'enquête que si le projet n'est pas susceptible de porter atteinte à quiconque posséderait un intérêt digne de protection à empêcher la construction (art. 72d RLATC). En d'autres termes, il faut qu'aucune personne pouvant posséder la qualité pour recourir au Tribunal administratif ne soit touchée par la décision attaquée.

En l'occurrence, on relève que plusieurs des modifications du projet ayant fait l'objet du permis de construire n'étaient pas de minime importance. Cela étant, **une mise à l'enquête ne s'impose pas nécessairement après coup, pour juger si des travaux réalisés sans enquête étaient conformes aux dispositions légales et réglementaires, lorsque cette mesure paraît inutile à la sauvegarde des intérêts de tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux, ce qui est en particulier le cas lorsque les travaux sont achevés depuis**

**plusieurs mois et sont visibles pour les tiers.** L'enquête publique n'est pas une fin en soi, l'essentiel étant de savoir si son absence gêne l'administré dans l'exercice de ses droits. **La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne permet pas en principe d'ordonner la suppression des travaux qui, s'ils avaient fait l'objet d'une demande en bonne et due forme, auraient dû être autorisés. Dans le cas d'espèce, on constate que toutes les modifications du projet initial qui ont été autorisées par la Municipalité sans enquête publique l'ont été sur la base de plans suffisamment complets et détaillés. La recourante a ainsi pu se faire une idée précise et complète des travaux réalisés et se prononcer sur leur réglementarité dans le cadre de la procédure devant la CDAP.** A cet égard, la situation se distingue de celle des deux arrêts AC.2003.0262 et AC.2005.0221, où des travaux susceptibles de porter atteinte à des intérêts des voisins avaient été autorisés puis réalisés alors que les constructeurs n'avaient pas établis de plans suffisants pour vérifier valablement leur réglementarité et permettre aux voisins de se déterminer en connaissance de cause. Ceci justifiait dès lors la mise en œuvre d'une mise à l'enquête, comportant un dossier conforme aux exigences de l'art. 69 RLATC. En l'espèce, la mise à l'enquête publique de travaux d'ores et déjà réalisés paraît inutile à la sauvegarde des intérêts de tiers (soit notamment les intérêts de la recourante) et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux.

[58] AC.2017.0150 (CDAP, 25.04.2018) (Le Chenit)

Recours des voisins contre une décision autorisant la modification d'un projet en cours de réalisation sans enquête publique complémentaire. La modification consiste en la **réalisation de dix-sept appartements en lieu et place des huit autorisés.** Les volumes et gabarits ne sont pas modifiés mais les modifications ne sont pas uniquement intérieures. **Le changement de la distribution interne des appartements entraîne en particulier des modifications sur les ouvertures en façade et en toiture. Par ailleurs, le doublement du nombre de logements aura une incidence sur l'équipement et l'environnement. Dans ces conditions, une enquête complémentaire était indispensable.**

[59] AC.2017.0448 (CDAP, 02.12.2019), consid. 4 (Lausanne)

**Les défauts dont l'enquête publique peut être affectée ne peuvent être invoqués à l'encontre d'une décision que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice.**

[60] AC.2018.0424 (CDAP, 27.08.2019), consid. 2 (Crassier)

Durant la période correspondant à la mise à l'enquête publique du projet, soit du 27 juillet au 27 août 2018, le secrétariat municipal a été fermé du 30 juillet au 14 août et, pour le surplus, le greffe municipal n'était ouvert que trois jours par semaine, à raison de deux heures par jour. Par conséquent, le dossier n'a été accessible que durant 5 jours.

Le fait de mettre à l'enquête publique un projet de construction en plein été alors que le greffe municipal est fermé pendant 15 jours apparaît effectivement critiquable au regard de la durée légale d'enquête publique fixée à 30 jours. Cela étant, selon la jurisprudence, **l'enquête publique n'est pas une fin en soi, l'essentiel étant de savoir si son absence gêne l'administré dans l'exercice de ses droits.** En l'espèce, on relève que le mandataire du recourant a été en mesure de déposer une opposition motivée dans le délai d'enquête publique. **Son droit d'être entendu a par conséquent été respecté.** A cela s'ajoute que recourant a encore pu avoir accès au dossier dans le cadre de la procédure de recours.

[61] AC.2018.0364 (CDAP, 22.05.2019), consid. 2 (La Tour-de-Peilz)

La dispense d'enquête publique constitue une décision qui est attaquable au travers du permis de construire octroyé sur cette base. La décision par laquelle la municipalité rejette la demande de dispense ou révoque celle-ci est attaquable. **Lorsque des travaux de construction, qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête publique et ont été exécutés sans autorisation, sont autorisés moyennant dispense d'enquête, le postulat de la sécurité du droit implique que le tiers qui entend mettre en cause un état de fait prétendument irrégulier agisse avec diligence et invite dès que possible la municipalité à se prononcer ou qu'à défaut il saisisse l'autorité de recours. L'intéressé doit agir dans les trente jours (délai de recours) dès le jour où il a connu l'autorisation municipale ou aurait pu la connaître s'il avait été diligent.**

#### **REFUS D'ENQUÊTE PUBLIQUE**

---

[62] AC.2018.0295 (CDAP, 18.01.2019), consid. 2 (Montpreveyres)

En principe, une enquête publique préalable est nécessaire pour qu'une décision soit rendue en matière de police des constructions. En l'espèce, la municipalité a rendu d'emblée une décision formelle, en considérant que la construction envisagée était contraire à la réglementation applicable. Il convient d'examiner si la municipalité était en droit de refuser de mettre à l'enquête publique le projet qui lui était soumis.

Une demande de permis de construire doit faire l'objet d'une enquête publique, sous réserve d'une dispense prévue par l'art. 111 LATC, qui n'entre pas en ligne de compte en l'occurrence compte tenu des travaux envisagés. La mise à l'enquête permet à un constructeur de connaître les oppositions ou les interventions que son projet peut susciter. Il résulte du texte légal et du but même de l'enquête que **l'administré qui envisage de construire a le droit d'exiger de la municipalité que son projet soit porté à la connaissance du public**, même s'il a de bonnes raisons de présumer qu'il se heurterait à un refus, cela d'autant plus qu'il doit supporter les frais de cette procédure. **La municipalité peut néanmoins refuser de mettre à l'enquête un projet qui enfreindrait manifestement les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet.**

En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir si le bâtiment peut constituer une dépendance de peu d'importance au sens de l'art. 39 RLATC. Compte tenu des difficultés qu'implique l'interprétation de cette disposition et de la manière dont le projet litigieux est conçu, on ne saurait retenir que le projet soulève un problème de réglementarité tellement évident que cela justifie de déroger au principe selon lequel un constructeur a le droit que son projet soit mis à l'enquête publique. Dans ces conditions il est prématuré de statuer sur le fond, faute aussi de connaître les éventuelles réactions de tiers intéressés, et ce quand bien même la municipalité a d'ores et déjà très clairement annoncé sa position.

#### **ENQUÊTE PUBLIQUE « RESTREINTE »**

---

[63] AC.2018.0243 (CDAP, 17.10.2018), consid. 3 (Pomy)

La commune de Pomy a apparemment pour pratique de délivrer des permis de construire sous la forme d'une « dispense d'enquête publique » accordée sur la base d'une formule préimprimée prévoyant l'apposition de la signature des voisins pour accord. Cette pratique est répandue, sous des formes diverses, dans de nombreuses communes mais elle est dépourvue de fondement dans la loi. Lors de la modification de la LATC en 1998, **la disposition (modification de l'art. 111 LATC) instaurant une « enquête restreinte » (sous la forme d'un avis personnel aux**

**intéressés) dans les cas où le projet porte atteinte à des intérêts dignes de protection n'a pas été introduite dans la loi.**

Le critère de l'intérêt digne de protection (notamment celui des voisins), dont le Grand conseil n'avait pas voulu à l'art. 111 LATC, a été réintroduit par le Conseil d'État à l'**art. 72d RLATC** (qui autorise une dispense d'enquête publique s'agissant des objets qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, en particulier à ceux des voisins). **On peut se demander si cette dernière disposition, de niveau réglementaire, ne contredit pas la volonté expresse du législateur** mais il faut bien admettre qu'en vertu du droit fédéral, toute décision autorisant des travaux doit pouvoir faire l'objet d'un recours organisé par le droit cantonal (art. 33 al. 2 LAT) et que le droit cantonal doit reconnaître la qualité pour recourir au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral, où prévaut précisément le critère de l'intérêt digne de protection (art. 89 al. 1 let. c LTF). Cela n'a d'ailleurs apparemment pas entièrement échappé à l'autorité communale en l'espèce puisqu'elle a pris le soin d'insérer dans la décision notifiée au recourant une voie de recours originale (mais dépourvue de fondement légal, car une voie de recours doit être organisée par la loi ; l'exécutif communal ne peut pas en créer par voie de décision).

#### **DOSSIER D'ENQUÊTE**

---

[64] AC.2017.0448 (CDAP, 02.12.2019), consid. 5 (Lausanne)

La forme de la demande de permis de construire, ainsi que la constitution du dossier d'enquête sont régies, en vertu de la délégation figurant à l'art. 108 al. 2 LATC, par les art. 68 à 73 RLATC. Le but de l'art. 69 RLATC est de permettre à tout un chacun de se faire une idée précise et concrète d'un projet. Cela étant, il convient de ne pas appliquer de manière excessivement formaliste les dispositions gouvernant la procédure de mise à l'enquête. Ainsi, **lorsque des pièces du dossier d'enquête présentent des lacunes, celles-ci n'entraînent la nullité du permis de construire que si elles sont de nature à entraver les tiers dans l'exercice de leurs droits**, en les empêchant de se faire une idée claire, précise et complète des travaux envisagés et de leur conformité aux règles de la police des constructions. **Une éventuelle lacune du dossier n'est pas déterminante, lorsque la consultation des autres pièces a permis de la combler, ou que le vice a été réparé en cours de procédure.**

En l'espèce, avant la mise à l'enquête, les constructeurs ont été invités à compléter et à modifier les plans des projets de construction sur divers aspects, ce qui a été fait. A la demande du tribunal, des nouveaux plans, répondant aux exigences légales, ont été produits dans le cadre de la procédure de recours devant la CDAP.

[65] AC.2019.0173 (CDAP, 28.11.2019), consid. 3 (Pully)

Aucune des dispositions de la LATC ou du RLATC n'exige explicitement l'indication, dans le dossier d'enquête, des matériaux et des teintes qui seront utilisés. Le formulaire de demande de permis de construire doit indiquer la tonalité de base de la couleur des façades. La **pratique consistant à présenter des échantillons peu avant l'exécution des travaux de peinture** est conforme à la réglementation cantonale relative à l'enquête publique, pour autant qu'il s'agisse de couleurs usuelles.

[66] AC.2017.0394 (CDAP, 31.07.2019), consid. 2 (Ollon)

Procédure ayant connu des problèmes non négligeables de communication, de coordination et d'instruction. Dans ces conditions, la CDAP considère qu'il « n'est pour le moins pas exclu » qu'elle

soit légitimée, sur le seul vu des lacunes du dossier, à annuler les décisions attaquées et à renvoyer la cause aux autorités pour complément d'instruction et nouvelles décisions. Toutefois, question laissée ouverte.

#### CONSULTATION / COMMUNICATION DU DOSSIER D'ENQUÊTE

---

[67] AC.2017.0448 (CDAP, 02.12.2019), consid. 2 (Lausanne)

Le droit d'être entendu comprend notamment pour le justiciable le droit de consulter le dossier pour connaître préalablement les éléments dont dispose l'autorité et jouir ainsi d'une réelle possibilité de faire valoir ses arguments avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique. **Le droit d'accès au dossier ne comprend, en règle générale, que le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, de faire des photocopies. En revanche, il ne confère pas le droit de se voir notifier les pièces du dossier à domicile.** Au plan cantonal, l'art. 35 al. 3 LPA-VD prévoit que sauf motifs particuliers, le dossier est adressé pour consultation aux mandataires professionnels.

**Le fait que le service d'urbanisme ait refusé de transmettre au mandataire du recourant copie des plans de construction, pour des motifs ayant trait au format de ceux-ci, et qu'il l'ait invité à venir consulter ces documents sur place ne prête pas le flanc à la critique.** Quoi qu'il en soit, à supposer que le droit de consulter le dossier ait pu être « entravé », comme le prétend le mandataire du recourant, une éventuelle violation de son droit d'être entendu a été réparée dans le cadre de la procédure de recours, où l'entier du dossier municipal lui a été adressé en son étude.

#### GABARITS

---

[68] AC.2017.0458 (CDAP, 27.05.2019), consid. 2 (Vevey)

**L'art. 108 al. 3 LATC confère un large pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente. Cette disposition ne lui impose pas d'ordonner systématiquement le profillement ; le principe de la proportionnalité exige que le constructeur n'y soit astreint que si cette mesure est utile pour apprécier le projet.** La pose de gabarits n'est ainsi pas nécessaire lorsqu'il est possible, sur place, de se faire aisément une idée de la hauteur de la construction par comparaison avec un immeuble existant et grâce à la consultation des plans mis à l'enquête.

#### AUDITION DES OPPOSANTS

---

[69] AC.2018.0244 (CDAP, 13.06.2019), consid. 6 (Begnins ; recours pendant au TF : 1C\_413/2019)

Contrairement à ce qui est prévu pour les plans d'affectation, **la procédure en matière de permis de construire ne comprend pas la faculté pour les opposants de demander à être entendus par la municipalité lors d'une séance de conciliation.** L'absence de mise sur pied d'une séance avec les opposants par la municipalité ne constitue dès lors pas une informalité susceptible de mettre en cause la délivrance du permis de construire. A cela s'ajoute que, comme le rappelle régulièrement la jurisprudence, le permis de construire est une autorisation de police qui doit être délivrée lorsque les conditions formelles et matérielles posées par le droit public sont

réunies. Il n'appartient dès lors ni à l'autorité municipale ni aux opposants d'élaborer des variantes destinées à s'imposer aux constructeurs.

#### **AUTORISATION PRÉALABLE D'IMPLANTATION**

---

[70] AC.2018.0264 (CDAP, 13.06.2019), consid. 3 (Begnins ; recours au TF déclaré irrecevable : 1C\_412/2019)

**L'octroi du permis d'implantation a les mêmes effets juridiques que ceux du permis de construire en ce qui concerne les éléments contenus dans cette autorisation.** Le permis d'implantation confère donc temporairement force de chose décidée aux éléments qu'il contient, ce qui a pour effet d'empêcher que ces éléments soient remis en cause à l'occasion de la délivrance du permis de construire. L'autorisation préalable d'implantation ne couvre que les éléments soumis à l'enquête publique préalable. Seuls ces éléments-là sont susceptibles d'acquérir force de chose décidée en vertu de l'art. 119 LATC. Ensuite, dans une seconde phase, le permis de construire doit être délivré si la demande en est faite dans le délai, si le projet de construction est conforme aux conditions fixées dans l'autorisation d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables.

[71] AC.2018.0276 (CDAP, 26.06.2019) (Orbe)

**La Municipalité n'est tenue par un permis préalable d'implantation, au sens de l'art. 119 LATC, que dans la mesure où la situation de fait et de droit déterminante qui avait conduit à son octroi reste pour l'essentiel inchangée.** La Municipalité conserve donc la possibilité de refuser le permis de construire (définitif) en raison d'une modification de la planification, par exemple lorsque l'autorité de planification a sorti le terrain de la zone à bâtir, ou a réduit les possibilités de construction.

En l'occurrence, une zone réservée prohibant toute construction sur la parcelle litigieuse est entrée en force, si bien que la municipalité a refusé de délivrer une autorisation préalable d'implantation en invoquant l'art. 79 aLATC. Même à supposer que l'autorisation préalable d'implantation litigieuse doive en définitive être délivrée, cela n'exclut pas que la Municipalité puisse ensuite refuser le permis de construire qui serait contraire à la zone réservée. Il est partant douteux que la recourante conserve un intérêt actuel à contester la décision qui lui refuse une telle autorisation préalable d'implantation (toutefois question laissée ouverte).

#### **DÉCISION DE PERMIS DE CONSTRUIRE**

---

[72] AC.2019.0064 (CDAP, 13.12.2019), consid. 3 (Lausanne)

**Toutes les décisions de la municipalité, y compris celles relatives aux permis de construire, doivent en principe être rendues sous la signature du syndic et du secrétaire et munies du sceau de la municipalité (art. 67 al. 1 LC). La municipalité peut néanmoins, par décision, déléguer un pouvoir de signature à l'un de ses membres notamment,** par voie de procuration (art. 67 al. 2 et 3 LC). Par ailleurs, la municipalité est également habilitée à déléguer, à certaines conditions, un pouvoir de décision (art. 67 al. 4 et 5 LC).

En l'espèce, la décision attaquée ne porte certes que la signature du Syndic (à l'exclusion du Secrétaire municipal) et elle est dénuée du sceau municipal. Toutefois, elle indique avoir été prise par « la Municipalité, en sa séance du 17 janvier 2019 ». Il s'avère ainsi que la municipalité a délégué à l'un de ses membres, soit le Syndic, un pouvoir de signature en application de l'art. 67

al. 2 LC. Cette délégation a de surcroît été opérée conformément aux exigences formelles de l'art. 67 al. 2 et 3 LC. En effet, la municipalité a produit une décision reconduisant pour la législature 2016-2021 la délégation de signature accordée au Syndic.

[73] AC.2018.0414 (CDAP, 16.07.2019), consid. 4 (Yvnonand)

Les art. 114 et 116 LATC ne sont pas respectés lorsque la municipalité se contente de déclarer qu'elle lève l'opposition sans délivrer le permis de construire, ni préciser les éventuelles conditions ou charges dont il sera assorti. **La décision de délivrer l'autorisation de construire et la décision de lever les oppositions doivent en principe intervenir simultanément.** D'une part, les opposants doivent connaître exactement la teneur de l'autorisation de construire qui a été délivrée, afin de pouvoir se déterminer en connaissance de cause sur la question de savoir s'ils entendent recourir contre la décision municipale. D'autre part, le principe de l'égalité des parties implique nécessairement que chacune d'entre elles ait connaissance des mêmes éléments que ceux qui ont été communiqués à l'autre : la municipalité ne peut ainsi réserver la teneur exacte du permis de construire aux seuls constructeurs, sans la communiquer aux opposants. Enfin, en l'absence de décision au sens formel, les effets juridiques externes obligatoires sur les administrés ne peuvent se déployer et la mise en œuvre du droit administratif ne peut avoir lieu. **L'art. 116 LATC n'est toutefois pas violé lorsque les recourants, même s'ils se sont vu communiquer les décisions levant leurs oppositions sans le permis de construire, ont été avisés de l'existence de ce dernier et ont pu ou auraient pu en prendre connaissance et se déterminer à ce propos,** et que le principe de la coordination matérielle a été respecté (cf. art. 25a al. 2 let. d LAT).

[74] AC.2017.0009 (CDAP, 09.02.2018), consid. 2 (Vallorbe)

Les art. 114 et 116 LATC ne sont pas respectés lorsque la municipalité se contente de déclarer qu'elle lève l'opposition sans délivrer le permis de construire ni préciser les éventuelles conditions ou charges dont il sera assorti. **Le TF a néanmoins considéré que la délivrance du permis de construire intervenue au stade du recours devant le Tribunal cantonal ne violait pas le droit d'être entendu des recourantes, dans la mesure où le permis de construire avait été communiqué aux recourantes dans le cadre de l'instruction de leur recours et qu'elles avaient pu se déterminer à ce propos avant la notification de l'arrêt entrepris.**

En l'espèce, le permis de construire a été délivré 4 mois après la décision levant les oppositions alors qu'en principe ces décisions doivent intervenir simultanément. Cela étant, le dossier de la Municipalité – y compris le permis de construire délivré au constructeur – a été communiqué aux recourants dans le cadre de l'instruction de leur recours et ceux-ci ont eu l'occasion de se déterminer à ce propos. Il s'ensuit que, sur ce point, le droit d'être entendu des recourants et la concordance matérielle, s'agissant des décisions de levée des oppositions et de délivrance du permis de construire, n'ont pas été violés.

[75] AC.2018.0324 (CDAP, 13.06.2019), consid. 3 (Begnins)

La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. **Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision ; de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité.**

En l'espèce, **la Municipalité n'a pas reporté dans le permis de construire les exigences contenues dans la synthèse CAMAC**, alors que celle-ci contient la formule usuelle selon laquelle l'intégralité des autorisations spéciales et des conditions particulières posées par celles-ci doivent être reportées sans modification dans le permis de construire. Le permis de construire se limite à préciser que les conditions de cette dernière font partie intégrante du permis. **Cette éventuelle informalité n'a toutefois pas porté à conséquence, dès lors qu'une copie du permis de construire et de la synthèse CAMAC a été jointe à la décision adressée aux recourants, qui ont ainsi bénéficié de tous les éléments nécessaires pour valoir leurs droits** en parfaite connaissance de cause devant le tribunal de céans, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire.

[76] AC.2018.0169 (CDAP, 25.01.2019), consid. 2c (Agiez)

L'autorisation préalable d'implantation accordée par la Municipalité est entrée en vigueur dans une teneur différente pour le recourant et les opposants. La municipalité a en effet omis de communiquer au recourant que le projet devrait être modifié alors qu'elle en a fait une condition de l'octroi de l'autorisation vis-à-vis des opposants. **On peut s'interroger sur la validité d'une décision qui a été communiquée de manière différente aux différents intéressés.** Toutefois, question laissée ouverte en l'espèce.

#### **PERMIS ASSORTI DE CHARGES/CONDITIONS**

---

[77] AC.2017.0361 (CDAP, 27.03.2019), consid. 2 (Yverdon-les-Bains) (cf arrêt n° 92)

Comme toute décision créant des droits ou des obligations, un permis de construire peut être affecté de diverses modalités (terme, condition, charge), fixées dans des clauses accessoires. Ce régime demeure toutefois soumis au principe de la **légalité** ; une autorité ne peut ainsi pas joindre à sa décision des clauses accessoires que la loi ne prévoit pas. Lorsque la charge a pour but de préciser le contenu de l'obligation principale telle qu'elle est posée par la loi, il n'est cependant pas nécessaire que la base légale soit explicite. Les conditions auxquelles l'octroi d'une autorisation est soumis doivent être conformes au principe de **proportionnalité**. Ce dernier se concrétise essentiellement de deux façons : l'autorité ne saurait couvrir par des clauses accessoires des vices trop graves dont est affecté le projet ; de même, elle ne saurait assortir le permis de conditions manifestement irréalisables ou disproportionnées par rapport au projet initial. Par ailleurs, conditions et charges doivent présenter un **rapport de connexité** relativement étroit avec le projet. Un tel rapport de connexité existera si l'obligation en question détermine directement l'objet à construire (par exemple l'obligation de ne poser sur un toit que des tuiles d'un type particulier) mais non pas si elle concerne un objet distinct (par exemple un échange de parcelles à effectuer en application du droit privé – dès lors que la municipalité ne dispose pas des compétences légales nécessaires). Les clauses accessoires ne peuvent pas être étrangères aux dispositions visées par la procédure de permis de construire et au but d'intérêt public du droit de la police des constructions.

En l'espèce, la municipalité a accordé à la recourante un permis de construire complémentaire lui permettant de réaliser la troisième et dernière étape de son projet de construction de logements protégés, à savoir l'aménagement des locaux communautaires prévus au rez-de-chaussée et au sous-sol. Ce permis est toutefois conditionné à l'inscription au registre foncier d'une servitude de passage public à pied et d'une charge foncière. Au cours de la procédure ayant précédé la délivrance de l'autorisation, la recourante paraissait disposée à négocier ces droits sur une base privée. Certaines questions sont toutefois restées ouvertes. **La condition dont la municipalité a assorti l'octroi du permis de construire complémentaire ne présente pas de rapport de connexité avec le projet élaboré par la recourante. L'on ne voit pas, en effet, quel serait le lien entre la création d'une servitude et d'une charge foncière, d'une part, et**

**l'aménagement intérieur d'un immeuble accueillant des appartements protégés, d'autre part. Les mesures ordonnées ne sont pas destinées à garantir le respect de prescriptions de police des constructions et elles ne visent pas non plus un but d'intérêt public.** En particulier, la municipalité ne fait pas valoir que la parcelle de la recourante ne serait pas desservie par une voie d'accès suffisante au sens de l'art. 19 LAT et qu'il faudrait par conséquent créer un passage adapté pour les usagers de la résidence. **La condition dont la municipalité a assorti la délivrance du permis de construire complémentaire ne relève aucunement des règles du droit public. Elle vise uniquement à fixer les droits et obligations des parties sur un point que ces dernières n'ont pas réussi régler dans le cadre d'une convention de droit privé, ce qui n'est pas admissible.**

#### MOTIVATION DE LA DÉCISION LEVANT LES OPPOSITIONS

[78] AC.2019.0034 (CDAP, 15.11.2019), consid. 1 (Cossonay)

Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (art. 42 let. c LPA-VD) afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. **L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté** même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. **La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit, respectivement du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée. La jurisprudence a toutefois précisé que la guérison était exclue lorsqu'il s'agissait d'une violation particulièrement grave** des droits de la partie et qu'elle devait en tout état de cause demeurer l'exception. Par ailleurs, il n'appartient pas au tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée.

En l'espèce, bien que les recourants aient soulevé des griefs variés, la motivation des décisions attaquées, levant les oppositions et délivrant le permis de construire, se concentre uniquement sur l'esthétique du projet. L'autorité intimée se limite pour le reste à renvoyer à une séance tenue en présence d'une conseillère municipale et du chef du Service technique communal et à l'occasion de laquelle il aurait été répondu point par point aux différentes questions et remarques des opposants. La décision attaquée se réfère également à une séance ayant réuni l'ensemble des opposants ainsi que la constructrice et des représentants du propriétaire. Pour le reste, la décision ne comporte aucune référence à des dispositions légales ou réglementaires. Les recourants ont toutefois pu utilement contester les décisions les concernant et, durant la procédure devant le tribunal de céans, la municipalité a exposé de manière détaillée les motifs pour lesquels elle a levé les oppositions des recourants. Bien qu'il s'agisse probablement d'un **cas limite**, il y a lieu de constater qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu a pu être réparée devant la présente autorité.

[79] AC.2018.0092 (CDAP, 29.10.2019), consid. 2 (Pully) : cas limite également mais guérison lors de la procédure de recours d'une éventuelle violation du droit d'être entendu.

[80] AC.2018.0381 (CDAP, 02.10.2019), consid. 2 (Bussigny)

**Les exigences exactes de la motivation varient selon les circonstances.** Ce qui doit faire partie de la motivation dépend notamment de la portée de la décision à rendre, de la précision et pertinence d'éventuels griefs ou arguments formulés par les parties et de la marge d'appréciation des autorités. Plus la liberté d'appréciation dont bénéficie l'autorité est large, plus la motivation doit être précise. Mais en premier lieu, il doit ressortir de la motivation de la décision que l'autorité a procédé aux examens nécessaires.

Dans le cas particulier, les décisions attaquées sont très sommairement motivées. Chaque opposant a reçu une décision relative à la levée de son opposition et à la délivrance du permis de construire ; cependant, la motivation était rigoureusement identique dans chaque décision, sans référence à la spécificité des arguments invoqués dans le cadre des oppositions, seul le nom de l'opposant changeant d'une décision à l'autre. Il est vrai toutefois qu'un grand nombre d'opposants avaient uni leurs efforts déjà au stade des oppositions et fait valoir des motifs similaires devant l'autorité municipale. Il n'en demeure pas moins que **leurs arguments n'ont pas été abordés de manière spécifique et ont été écartés en bloc avec, pour toute explication, une référence globale à la synthèse CAMAC et aux conditions spéciales posées par la DGE/DIREV-ARC.**

Vu ce qui précède, l'autorité intimée a violé le droit d'être entendu des recourants faute de motivation suffisante des décisions attaquées. (Mais réparation du vice devant la CDAP.)

#### **IMPARTIALITÉ DES AUTORITÉS / RÉCUSATION**

---

[81] AC.2018.0083 (CDAP, 28.06.2019), consid. 3 (Ormont-Dessous, Château-d'Oex)

Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst. ; art. 27 al. 1 Cst-VD). Ces principes sont mis en œuvre par l'art. 9 LPA-VD, selon lequel toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision doit se récuser notamment si elle pourrait apparaître comme prévenue notamment en raison d'une **amitié étroite** ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). Le Tribunal fédéral a déjà confirmé que lorsque les raisons du **tutoiement** entre une experte et une membre de l'autorité administrative ne reposaient pas sur des liens d'amitié mais dataient de leur rencontre dans le cadre d'une formation et que le tutoiement était très répandu dans le milieu professionnel concerné, on ne pouvait déduire de ce simple tutoiement qu'il existait un rapport d'amitié entre ces deux personnes. Quant au tribunal cantonal, il a pu relever que ne justifie pas sa récusation le fait que le juge chargé d'instruire un recours déposé par les voisins contre un permis de construire connaisse le constructeur pour avoir effectué son **service militaire** avec lui de nombreuses années auparavant ; en lui-même, le seul accomplissement d'un service militaire en commun, qui plus est de nombreuses années auparavant, tout comme la fréquentation d'une même classe d'école, ne permet pas de fonder un doute sur l'impartialité du juge. Seuls des liens d'amitié particulièrement étroits et non une simple **camaraderie** peuvent justifier une récusation. Si le tutoiement est l'une des caractéristiques de la vie dans un tel groupe, il n'implique pas nécessairement l'existence d'une amitié, encore moins celle d'une attache durable et n'exclut pas une franche inimitié. On ne se trouve pas dans une situation où l'intensité des relations entre le juge et la partie permet de les tenir pour propres à influencer le jugement. Il s'agit plutôt d'une liaison indirecte, comme celle qui est due à l'appartenance à un même parti, à la même association ou à la même institution.

[82] AC.2018.0324 (CDAP, 13.06.2019), consid. 2 (Begins)

[Permis de construire délivré pour un projet dont l'architecte est conseiller communal.] Les décisions d'octroi ou de refus des autorisations de construire ressortent à la compétence de la municipalité, à l'exclusion de celles d'un conseiller municipal, du syndic, d'une direction des travaux ou d'un fonctionnaire communal. À ce titre, **la personne concernée n'a pas été impliquée dans la prise de décision relative à la délivrance du permis de construire litigieux**, si bien que tout moyen tiré de la violation des garanties de l'indépendance et d'impartialité de l'autorité municipale peut d'emblée être écarté.

#### AUTORISATIONS CANTONALES SPÉCIALES

---

[83] 1C\_183/2018 (TF, 22.07.2019), consid. 2, dans la cause AC.2016.0203 (Montreux)

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). **Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, c'est l'autorité cantonale compétente qui décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 al. 2 LAT). L'autorisation délivrée par l'autorité communale pour une construction hors zone à bâtir est nulle.**

[84] AC.2018.0414 (CDAP, 16.07.2019), consid. 4 (Yvonand)

**L'autorité intimée n'a pas attendu l'issue de la procédure de consultation du projet par les instances cantonales concernées avant de lever l'opposition.** S'il n'est pas exempt de critiques, ce procédé **n'a toutefois pas porté à conséquence en l'occurrence. Il ressort en effet de la synthèse CAMAC que les autorisations spéciales requises ont toutes été délivrées.** Ce document figurait en outre au dossier que la municipalité a transmis au tribunal dans le cadre de la procédure de recours et pouvait aisément être consultée avant que les recourants répliquent. L'informalité commise ne saurait dans ces conditions entraîner l'annulation de la décision attaquée, conformément au principe de l'interdiction du formalisme excessif.

[85] AC.2018.0433 (CDAP, 06.12.2019), consid. 3 (Lutry)

Selon l'art. 36 RVLEne, le montage, le remplacement ou la modification d'installations de refroidissement et/ou d'humidification des locaux sont soumis à autorisation du service au sens de l'art. 120 LATC. En l'occurrence, l'autorisation spéciale cantonale requise pour le massif de climatisation en application de cette disposition n'a pas été délivrée. Le permis de construire doit donc être annulé et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle complète la procédure de permis de construire avant de statuer à nouveau. **La CDAP rejette en outre la requête de la municipalité tendant à ce que, pour des motifs d'économie de procédure, la procédure de recours soit suspendue afin de permettre la saisine de l'autorité cantonale compétente.**

[86] AC.2019.0005 (CDAP, 10.04.2019) (Penthalaz)

Admission du recours contre la **décision de la municipalité qui refuse la reconstruction d'une annexe en zone agricole, alors que le SDT n'a pas rendu une décision formelle refusant ce projet, mais uniquement émis un préavis négatif.** La recourante, qui n'avait auparavant formulé qu'une demande préalable, a la possibilité de déposer une véritable demande d'autorisation de construire, sur laquelle le SDT et la municipalité statueront. Il ne se justifie pas, par économie de procédure, de priver la recourante de la possibilité de déposer une demande de permis de construire et de faire valoir ses arguments quant à l'application de l'art. 24c LAT.

## COORDINATION

---

[87] AC.2018.0433 (CDAP, 06.12.2019), consid. 2f (Lutry)

Le principe de coordination n'empêche pas qu'un projet de construction fasse l'objet de plusieurs modifications avec plusieurs autorisations administratives se succédant dans le temps.

## RÉVOCATION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

---

[88] AC.2017.0268 (CDAP, 13.08.2018) (Pully)

En tant qu'acte unilatéral, la décision est par définition modifiable unilatéralement. Cette caractéristique permet notamment à l'administration de corriger un vice affectant la régularité de l'acte qu'elle a prononcé, dans le but de rétablir une situation conforme au droit ; une base légale n'est pas requise dans un tel cas. Lorsque la législation ne règle pas spécifiquement la question de la révocation – comme c'est le cas en droit vaudois – il y a lieu de se prononcer sur la base d'une **pesée des intérêts**, dans laquelle l'intérêt à une application correcte du droit objectif est mis en balance avec l'intérêt à la sécurité juridique, respectivement à la protection de la confiance. Sont notamment pertinents dans cette pesée d'intérêts le fait que la décision a créé un droit subjectif au profit de l'administré, que celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation ou que la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Il en va de même de la bonne foi de l'administré. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité.

En l'occurrence, la municipalité a, d'une part, révoqué le permis de construire délivré pour la construction de cinq nouveaux appartements dans des combles et, d'autre part, ordonné la remise en état des locaux concernés en tant que galetas. **La municipalité justifie la révocation du permis de construire en reprochant en substance au recourant d'avoir agi dolosivement et de l'avoir induite en erreur, ce qui a conduit à l'autorisation de nouveaux logements dans les combles en violation des exigences réglementaires de salubrité** (hauteur de plafond insuffisante dans plusieurs pièces). Compte tenu de l'avancement des travaux, on ne saurait considérer que le permis de construire a été utilisé dans une mesure qui excluait sa révocation. Le constructeur, qui a notamment présenté des plans erronés et ne les a pas respectés, ne peut se prévaloir de sa bonne foi. La révocation du permis de construire et l'ordre de remise en état sont conformes au principe de la proportionnalité. On doit prendre en compte le fait que la règle de l'art. 27 al. 2 RLATC sur la hauteur minimale des locaux vise à assurer la salubrité des constructions, ce qui constitue un intérêt public évident. Par ailleurs, la municipalité est fondée à critiquer l'absence de concept incendie valable. S'agissant d'un immeuble situé dans la vieille ville de Pully, pour laquelle la planification communale prévoit des règles constructives particulières en lien avec l'esthétique des constructions, l'intérêt public exprimé par ces règles doit primer l'intérêt privé du recourant. Celui-ci est principalement financier et ne suffit pas à faire pencher la balance des intérêts en faveur du recourant.

[89] AC.2018.0016 (CDAP, 09.04.2019), consid. 2 (Vevey)

Annulation de la décision ordonnant le remplacement de fenêtres en PVC par des fenêtres en bois. L'exigence de fenêtres en bois dans la vieille ville peut probablement se fonder sur la clause d'esthétique et sur les dispositions particulières applicables en vieille ville mais en l'espèce, le permis de construire autorisant la rénovation de l'immeuble a été délivré sur la base d'un dossier prévoyant des fenêtres en PVC. **La révocation du permis n'entre pas en considération car sur**

**un bâtiment particulièrement mal intégré (note 7 au recensement architectural), le choix du matériau importe peu et le coût des travaux apparaît disproportionné.**

#### **PÉREMPTION ET RETRAIT DU PERMIS DE CONSTRUIRE**

---

[90] AC.2018.0351 (CDAP, 12.03.2019), consid. 1 (Yverdon-les-Bains)

La jurisprudence a donné une définition large à la **notion de commencement des travaux**. A la constatation objective du début des travaux s'ajoute un élément subjectif lié à la volonté sérieuse du destinataire du permis de poursuivre l'exécution de celui-ci : le destinataire du permis de construire doit être autorisé à démontrer, par d'autres moyens que le degré d'avancement des travaux (crédit de construction, programme des travaux, plans d'exécution, adjudications), qu'il possède la volonté sérieuse de poursuivre l'exécution de la construction. En définitive, l'élément subjectif peut se substituer à l'élément objectif.

**La durée de validité du permis de construire prévue à l'art. 118 al. 1 LATC ne court pas pendant une période où la procédure empêche le constructeur d'en faire usage**, en particulier lorsque l'effet suspensif a été accordé au recours, ou lorsque la suspension provisoire des travaux est ordonnée par un juge civil. La durée de validité du permis ne court pas lorsque le constructeur se trouve dans « **l'impossibilité juridique** » de faire usage de son permis de construire, notamment pendant la période où l'effet suspensif est accordé. Cette durée ne court pas davantage lorsque le constructeur est dans « **l'impossibilité matérielle** » de faire usage de son permis, soit lorsqu'il se trouve exposé à un risque insupportable d'invalidation du permis, notamment pendant le délai de recours cantonal quand des oppositions ont été formulées pendant la procédure d'enquête et *a fortiori* entre le dépôt du recours et la décision sur effet suspensif, puis pendant le délai de recours au Tribunal fédéral lorsqu'il a de bonnes raisons de penser que les opposants sont suffisamment déterminés pour former un tel recours. La jurisprudence retient aussi que **lorsque les modifications envisagées au projet font l'objet d'une enquête complémentaire et qu'elles sont de nature à compromettre le commencement des travaux du bâtiment principal, 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. Enfin, la jurisprudence a aussi envisagé, sans trancher, que la **mise à l'enquête complémentaire** elle-même, voire déjà le dépôt de la requête formée en ce sens, était susceptible de suspendre le délai de péremption.

[91] 1C\_256/2018 (TF, 31.01.2019), consid. 4.3, dans la cause AC.2017.0330 (Chexbres)

L'autorité cantonale, qui se fonde sur une norme légale formelle (art. 118 LATC), considère que **la péremption du permis de construire est réglée par le droit cantonal, à l'exclusion du droit communal**, faisant valoir en outre l'insécurité juridique qui résulterait d'une interprétation laissant cette compétence aux communes. Le caractère arbitraire de l'analyse juridique de la cour cantonale n'est pas démontré par les recourants.

#### **PERMIS D'HABITER / D'UTILISER**

---

[92] AC.2017.0358 (CDAP, 27.03.2019), consid. 3 (Yverdon-les-Bains) (cf. arrêt n° 77)

Aux termes de l'art. 128 LATC, aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la municipalité. L'institution du permis d'habiter a pour seul but de permettre à la municipalité de vérifier que la construction est conforme aux plans approuvés ainsi qu'aux conditions posées dans le permis de construire, et que les travaux extérieurs et intérieurs

sont suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des habitants. Ainsi, le permis d'habiter est lié à la procédure de permis de construire. Il représente un constat final de la conformité des travaux et permet à l'autorité d'intervenir si le constructeur n'a pas respecté les plans et les conditions posées dans le permis de construire. **La délivrance du permis d'habiter n'est pas destinée à vérifier une nouvelle fois si les dispositions réglementaires sont respectées : en effet, cet examen a déjà eu lieu lors de l'octroi du permis de construire.** L'art. 79 al. 1 let. a RLATC prévoit certes de vérifier si les locaux satisfont aux conditions fixées par la loi et les règlements, mais cette disposition de niveau réglementaire doit être interprétée dans le cadre de la base légale que constitue l'art. 128 LATC : lorsque rien n'indique que, aux termes de cette disposition, les constructions réalisées ne respecteraient pas les conditions du permis de construire, le permis d'habiter doit être délivré. Par exemple, la CDAP a déjà eu l'occasion de relever que la municipalité ne pouvait pas refuser une telle autorisation au motif que des aménagements extérieurs avaient été réalisés sans droit ou de façon non conforme aux plans d'enquête. Il est par ailleurs douteux que l'autorité municipale puisse imposer le respect d'une nouvelle norme sur un point qui n'aurait fait l'objet d'aucune condition ou charge dans le permis de construire, car une telle solution reviendrait à remettre en cause l'autorisation entrée en force.

En l'occurrence, la résidence (appartements protégés) construite par la recourante était occupée depuis près de quatre ans quand la municipalité a refusé de délivrer les permis d'habiter relatifs aux deux premières étapes du projet. Le service de l'urbanisme avait été informé à l'avance que les premiers locataires prendraient possession des appartements. Pendant les années qui ont suivi, la recourante et le service de l'urbanisme ont eu de longs échanges concernant les aspects du projet sur lesquels ils ne parvenaient pas à se mettre d'accord. Une partie seulement des points litigieux a pu être réglée, ce qui a conduit la municipalité à refuser les permis d'habiter. Dans le courrier qui accompagnait ses décisions, l'autorité intimée n'a pas exigé que les habitants quittent les lieux et elle a simultanément délivré le permis de construire relatif à la troisième étape de construction. Dans ces circonstances, **on peut sérieusement se demander si la municipalité ne détourne pas de son but l'institution du permis d'habiter pour imposer sa solution à la recourante sur les points des deux premières étapes du projet encore litigieux à ce jour.** Elle adopte en tout cas une attitude contradictoire en refusant les permis d'habiter, qui sont d'après la loi la condition nécessaire pour occuper une construction, alors que l'immeuble construit est occupé avec son accord depuis près de quatre ans. Ce motif pourrait peut-être suffire à justifier l'annulation des décisions entreprises.

[93] AC.2019.0139 (CDAP, 30.10.2019), consid. 2 (Vevey)

[Une pierre pesant entre 3 et 4 kg, décrochée du remplissage entre les solives du plafond, tombe dans la partie WC d'une garderie. Retrait immédiat de l'autorisation d'exploiter la garderie par l'OAJE. Peu après, la Municipalité retire le permis d'utiliser avec effet immédiat.]

Selon l'**art. 93 al. 2 LATC**, lorsqu'un bâtiment est reconnu insalubre ou dangereux et que le propriétaire ne prend aucune mesure pour y remédier dans le délai qui lui est imparti, la municipalité en ordonne l'évacuation et retire le permis d'habiter. Cette disposition **permet donc à la municipalité de rendre un bâtiment ou certains de ses locaux inhabitables s'il existe un danger pour les habitants. La municipalité ne saurait toutefois retirer le permis d'habiter sans avoir préalablement mis en demeure le propriétaire d'exécuter les mesures propres à éviter un éventuel danger.** Le législateur a prévu que la municipalité fixe, dans un premier temps, un délai pour d'éventuelles mesures de réparation. Ce régime tient compte du fait que le retrait du permis d'habiter, qui correspond à la révocation d'une autorisation dont le propriétaire a fait usage, ne peut intervenir qu'après une pesée complète des intérêts en jeu.

Dans le cas particulier, en retirant d'emblée le permis d'habiter, la municipalité n'a pas respecté la réglementation de l'art. 93 al. 2 LATC. L'occasion n'a pas été donnée à la propriétaire recourante d'indiquer à l'autorité quelles mesures elle entendait prendre. **On peut concevoir que des mesures provisoires ou conservatoires soient ordonnées, pour interdire l'occupation des**

**lieux, si le bâtiment est insalubre ou dangereux, mais cela requiert une analyse concrète des dangers ou des risques.** Etant donné que les locaux litigieux étaient inoccupés à la date de la décision attaquée, et qu'il n'était plus question de les utiliser immédiatement pour l'accueil de jour d'enfants (l'autorisation d'exploiter ayant été retirée avec effet immédiat par l'OAJE), il n'y avait pas de motif de retirer le permis d'habiter à titre de mesure d'urgence, en s'écartant de la procédure prévue par l'art. 93 al. 2 LATC. Quoi qu'il en soit, **il faut distinguer les mesures conservatoires, qui sont provisoires, du retrait du permis d'habiter, qui est une décision finale empêchant durablement l'utilisation du bâtiment.**

#### **SUSPENSION DES TRAVAUX**

---

[94] AC.2019.0030 (CDAP, 10.07.2019), consid. 1 et 2 (Commugny) (cf. arrêt n° 53)

Lorsqu'elle envisage d'ordonner la suspension de travaux en cours sur la base de l'art. 127 LATC, **l'autorité n'a pas à examiner d'emblée, en détail, si les travaux en cause sont ou non réglementaires : pour une telle décision, provisoire, il suffit de procéder à un examen rapide de la situation.** La suspension des travaux doit être ordonnée avant que leur avancement n'ait créé un état de fait irréversible ou sur lequel on ne pourrait revenir qu'à grands frais. La décision attaquée étant assimilée à une décision sur mesures provisionnelles, elle peut faire directement l'objet d'un recours de droit administratif.

En l'occurrence, la municipalité a ordonné la suspension des travaux après avoir pris connaissance de l'opposition du voisin, pris conscience du fait que la demande de permis n'avait pas été signée par les copropriétaires concernés (art. 108 LATC) et vainement cherché à faire émerger une solution amiable entre les copropriétaires. On ne saurait critiquer la voie choisie par la municipalité, qui a rendu une première décision formelle consistant en un ordre de suspension des travaux fondé sur l'art. 127 LATC, sans régler d'autres aspects du litige à ce stade. Cette mesure conservatoire, qui peut être revue ou levée en cas d'évolution des circonstances et ne préjuge pas des décisions suivantes, résulte d'un examen *prima facie* des éléments pertinents, ce qui n'est pas critiquable.

[95] AC.2018.0401 (CDAP, 13.03.2019) (Jouxens-Mézery)

Confirmation de la décision de la municipalité qui ordonne l'arrêt immédiat des travaux non autorisés sur la parcelle de la recourante. Cette mesure provisionnelle est suffisamment motivée, l'architecte de la recourante étant en mesure de comprendre quels sont les travaux non autorisés.

#### **TRAVAUX ILLICITES / REMISE EN ÉTAT EN ZONE À BÂTIR**

---

[96] 1C\_8/2019 [D] (TF, 20.05.2019) (Naters, VS)

**Permis de construire formellement valable mais matériellement illégal** (non-respect d'une distance à la limite). **L'autorité précédente aurait dû analyser si les conditions de la révocation du permis de construire étaient satisfaites avant de décider si un ordre de remise en état était justifié.** En l'espèce, l'autorisation de construire ne pouvait pas être révoquée, de sorte qu'aucun ordre de remise en état n'était admissible.

[97] AC.2017.0423 (CDAP, 07.11.2019), consid. 5b (Crans-près-Céligny ; recours pendant au TF : 1C\_651/2019)

**La violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci.** L'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en effet renoncer à de telles mesures si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle.

[98] AC.2018.0425 (CDAP, 19.06.2019), consid. 3 (Ollon)

Selon l'art. 105 al. 1 LATC, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Lorsqu'une construction déjà réalisée contrevient aux règles légales et ne peut par conséquent être autorisée *a posteriori*, cela ne signifie pas encore qu'elle ne puisse être utilisée, ni que l'état antérieur doive nécessairement être rétabli. Il convient à ce stade d'examiner la situation au regard des principes généraux du droit administratif, en particulier les principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. Aussi l'autorité renonce-t-elle à exiger la remise en état lorsque celle-ci ne revêt pas d'intérêt public ou lorsque les dérogations aux règles sont mineures. Il en va de même lorsque le maître de l'ouvrage a pensé de bonne foi faire un usage correct de l'autorisation reçue, pour autant que le maintien de la situation illégale ne contrevienne pas à d'importants intérêts publics. **Dans ce contexte, la bonne foi de l'administré est un élément qui entre dans la pesée des intérêts, mais il n'est pas seul décisif**, aucun intérêt public ni privé ne devant, de surcroît, imposer que la situation soit rendue conforme au droit. Ainsi, **même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui.**

En l'espèce, un permis de construire a été délivré pour un projet de rénovation, avec la précision selon laquelle des échantillons de couleurs devraient être soumis à la Municipalité pour approbation. Le propriétaire annonce qu'il compte notamment poser des volets peints en bleu outre-mer brillant. La Municipalité refuse, invoquant notamment l'inscription du village à l'ISOS et la palette de couleurs admises par le SIPAL. Le propriétaire peint néanmoins les volets en utilisant la teinte prévue. La Municipalité refuse d'autoriser les volets bleus et ordonne le remplacement par une couleur figurant parmi les échantillons mis à disposition.

La couleur des volets n'est ni réglementaire, ni conforme au permis de construire délivré par l'autorité intimée. S'agissant de la pesée des intérêts en cause, on observe que l'intérêt public porte sur la préservation des qualités esthétiques du village d'Ollon. Or, **la couleur des volets rompt avec l'environnement bâti et porte ainsi atteinte aux qualités esthétiques du village, lequel est inscrit à l'inventaire ISOS et mérite d'être conservé au mieux.** Le maintien d'une uniformité dans un quartier donné est constitutif d'un intérêt public important. Pour ce qui est de l'intérêt privé du recourant (qui a pour objet le maintien des volets dans la teinte choisie), on relèvera que l'ampleur et le coût des travaux liés au remplacement de la couleur litigieuse par une couleur autorisée apparaissent relativement modestes par rapport à l'ensemble des travaux réalisés et au coût total engendrés par ceux-ci. Dans ces circonstances, il convient de retenir que

l'intérêt privé du recourant doit céder le pas devant l'intérêt public en cause, qui doit être qualifié d'important. En outre, il y a lieu de souligner que la décision attaquée est proportionnée, dès lors que le remplacement de la couleur litigieuse par une autre couleur, qui s'intégrera mieux à l'environnement bâti, est nécessaire et propre à atteindre l'objectif visé.

[99] AC.2017.0450 (CDAP, 16.07.2018) (Givrins)

Admission du recours contre l'ordre de remplacer les tuiles de type Vaudaire, plus larges et plus claires que les petites tuiles plates du pays de couleur traditionnelle prévues par le règlement communal. **L'ordre de remplacer les tuiles est disproportionné, en l'espèce, car la toiture litigieuse est peu visible et le remplacement des tuiles n'est pas de nature à améliorer l'intégration au quartier du bâtiment** dont le style moderne, autorisé, contraste avec les constructions alentours.

[100] AC.2017.0373 (CDAP, 18.06.2018) (Corcelles-près-Payerne)

Permis de construire un immeuble de trois logements, utilisant la totalité du CUS. Constat par la municipalité qu'**un escalier a été réalisé pour accéder aux combles non habitables, en lieu et place de la trappe dotée d'escalier mobile prévue dans les plans d'enquête**. Décision municipale ordonnant que la construction soit rendue conforme au permis de construire délivré. **Admission du recours du propriétaire au motif que, en l'état, les combles ne sont pas habitables, même avec un escalier d'accès tel que réalisé** : ils ne respectent en effet ni les exigences de l'art. 28 RLATC relatives à l'éclairage minimal ni les exigences de l'art. 27 RLATC relatives à la hauteur minimale des locaux ; ils ne disposent ni de sanitaires ni de cuisine. Ces locaux ne sauraient être considérés comme habitables du seul fait de la présence des attentes et des intégrations pour le chauffage, les écoulements et les conduites électriques ou en raison du fait que des emplacements ont été réservés dans la charpente pour accueillir de futurs velux.

[101] 1C\_650/2018 (TF, 22.05.2019), consid. 4 (Sion, VS)

Les mesures nécessaires à éliminer une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur. Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation). **L'autorité peut adresser l'ordre de rétablir un état conforme au droit aux perturbateurs par comportement et par situation**. L'autorité dispose dès lors d'une certaine marge d'appréciation dans le choix du destinataire de cette décision. La jurisprudence précise cependant que l'ordre de rétablissement donné à un perturbateur ne disposant pas du bien-fonds sur lequel il doit effectuer les travaux, ne peut être exécuté que si les personnes ayant le droit de disposer s'y soumettent ou lorsqu'une décision leur enjoignant de tolérer la démolition ou d'y procéder a été également prise à leur égard. A défaut, l'ordre n'est toutefois pas nul ; il est seulement inexécutable en l'état.

#### **TRAVAUX ILLICITES / REMISE EN ÉTAT HORS ZONE À BÂTIR**

---

[102] 1C\_183/2018 (TF, 22.07.2019), consid. 3, dans la cause AC.2016.0203 (Montreux)

**Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit**. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de

l'art. 75 al. 1 Cst. Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi. En règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent donc être supprimées, à moins que, à titre exceptionnel, l'écart constaté par rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public. La jurisprudence réserve encore les situations dans lesquelles le bénéficiaire de l'autorisation de construire frappée de nullité pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire.

Déoulant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la **bonne foi** protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il 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. Une particularité du droit à la protection de la bonne foi consiste dans le fait qu'il peut, le cas échéant, contraindre l'autorité à prendre une décision contraire à la loi. Pour que le justiciable puisse invoquer cette protection, il faut que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que le justiciable ait pu la considérer comme telle. Il faut par ailleurs que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, qu'il se soit fondé sur les assurances dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance.

En l'espèce, la demande d'autorisation de réaliser le garage litigieux avait été régulièrement adressée à la commune, assortie du plan de situation dressé pour enquête établi par un géomètre breveté ayant qualité de géomètre officiel. Ce document attestait de la localisation du projet en zone à bâtir. L'autorité communale l'a visé à deux reprises et n'a pas contesté l'affectation constructible de la partie de la parcelle concernée. A la réception des préavis des services cantonaux consultés, la municipalité a octroyé le permis de construire.

La question de savoir si le constructeur – dont la situation est opposable au propriétaire actuel – pouvait bénéficier de la protection de la confiance dépend de la question de savoir à qui est imputable l'erreur commise par l'ingénieur géomètre et, cas échéant, par la commune. La CDAP a considéré que **l'erreur du géomètre était imputable à la collectivité publique. Le géomètre breveté agissait en effet comme géomètre officiel.** Le géomètre occupant cette fonction est chargé, en vertu du droit vaudois, d'authentifier la conformité du plan de situation ; en tant que spécialiste particulièrement qualifié, il est garant de la conformité des plans aux prescriptions légales. Dès lors, il n'y a pas de raisons de s'écarter de l'appréciation de la CDAP selon laquelle l'erreur de cet intervenant – que la commune n'a pas relevée lors de ses vérifications – ne peut être imputée au constructeur. **Dans ces circonstances très particulières, le constructeur doit pouvoir bénéficier du principe de la bonne foi en vertu de la confiance légitime qu'il a placée en l'espèce dans le comportement de l'administration.**

[103] AC.2018.0397 (CDAP, 23.07.2019), consid. 7 (Vucherens)

En l'espèce, l'ordre de remise en état de la place de stationnement n'apparaît pas admissible sous l'angle des règles de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit. En effet, il impose la démolition de la nouvelle place de stationnement, seule pouvant subsister une place correspondant à l'aire de stationnement préexistante. Or, de l'avis du tribunal, **serait également admissible le maintien d'une place de stationnement de même dimension que celle existant avant les travaux litigieux, sans toutefois que son emplacement corresponde exactement à celui de la place préexistante.** Ceci pourrait permettre de limiter l'ampleur et le

coût des travaux de remise en état, tout en respectant l'objectif consistant à ne pas procéder à un agrandissement de la place de parc préexistante.

[104] AC.2018.0205 (CDAP, 18.06.2019), consid. 3 (Vully-les-Lacs)

Confirmation de la décision du SDT ordonnant la remise en état d'une parcelle située en zone agricole. Le recourant exerce une **activité commerciale en relation avec des véhicules d'occasion, comprenant également une part d'entretien et de réparation de véhicules**. De telles activités ne sont manifestement pas conformes à la zone agricole (art. 16a et 22 al. 2 let. a LAT). Cette affectation est de nature à avoir une incidence sur le territoire et en particulier sur l'environnement, en termes de bruit, de risques de pollution et de trafic en provenance et à destination de la parcelle. Elle ne peut pas être autorisée sur la base de l'art. 24a LAT. Il existe un intérêt public important et prépondérant à faire évacuer ces objets. Cet intérêt prime celui, privé, du recourant à pouvoir disposer comme il l'entend de sa parcelle, sise en zone agricole.