

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 16/2019

Arrêt du 18 octobre 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Muschiatti.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____,
représenté par Me Elie Elkaim, avocat,
recourant,

contre

Conseil communal de Founex,
représenté par Me Jacques Haldy, avocat,
Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud,
agissant par le Service du développement
territorial du canton de Vaud.

Objet

Plan de zone réservée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal
du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 23 novembre 2018 (AC.2018.0009).

Faits :

A.

Le 27 juin 2017, le Conseil communal de Founex a adopté un plan de zone réservée sur son territoire communal. Cette zone réservée est destinée à rendre provisoirement inconstructibles les parcelles concernées (art. 1 du règlement de la zone réservée [ci-après : RZR]), soit les terrains situés jusqu'alors en zones d'habitation et mixtes. Seuls les rénovations, transformations et agrandissements de bâtiments existants ou futurs bénéficiant de permis de construire définitifs et exécutoires peuvent être autorisés pour autant qu'ils n'augmentent pas les surfaces habitables autorisées affectées aux logements de façon disproportionnée. La construction de dépendances de peu d'importance au sens de l'art. 39 du règlement d'application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC, respectivement LATC) est autorisée si située à moins de 3 m du bâtiment principal. Tout permis de construire dont la mise à l'enquête publique a débuté avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée peut être délivré (art. 3 al. 1-3 RZR). La zone réservée a une durée de cinq ans, prolongeable pour trois ans aux conditions de l'art. 46 al. 1 LATC. Cette mesure a été adoptée en vue du redimensionnement de la zone à bâtir définie dans le plan général d'affectation communal (PGA), au regard des nouvelles exigences du plan directeur cantonal (PDCn, dans sa quatrième révision alors en cours de validation) et de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'opposition formée par A. _____, propriétaire des parcelles n os 110, 111, 680 et 916, a été écartée. Par décision du 27 novembre 2017, le Département cantonal compétent a approuvé préalablement la zone réservée.

B.

Par arrêt du 23 novembre 2018, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud a rejeté le recours formé par A. _____. La réduction des zones à bâtir correspondait aux buts poursuivis par l'art. 15 LAT et par la mesure A11 du PDCn. La commune présentait une surcapacité d'accueil de 1336 habitants. Les conditions posées aux art. 27 LAT et 46 LATC pour la

création d'une zone réservée (intention de modifier la planification, délimitation du périmètre concerné et respect du principe de la proportionnalité) étaient respectées. L'atteinte à la garantie de la propriété était admissible et il n'y avait pas de violation du principe d'égalité de traitement. Il n'y avait pas lieu de modifier l'art. 3 RZR afin d'autoriser également les démolitions/reconstructions d'habitations existantes.

C.

A. _____ forme un recours en matière de droit public contre l'arrêt du 23 novembre 2018. Il conclut à sa réforme en ce sens que les décisions des 27 juin et 27 novembre 2017 sont annulées; subsidiairement, il demande une réforme partielle en ce sens que ses parcelles n os 110 et 111 sont exclues de la zone réservée; plus subsidiairement, il requiert une modification de l'art. 3 RZR en ce sens que les travaux sur les bâtiments existants sont autorisés pour autant que le nombre de logements ne soit pas augmenté; plus subsidiairement encore, il conclut au renvoi de la cause à l'instance cantonale pour nouvelle instruction et nouvelle décision au sens des considérants.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère à son arrêt. La commune de Founex conclut à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours. Le Service cantonal du développement territorial (SDT) prend les mêmes conclusions. L'Office fédéral du développement territorial renonce à se déterminer, considérant que l'arrêt attaqué ne prête pas le flanc à la critique. Le recourant a ensuite persisté dans ses conclusions, contestant l'irrecevabilité de son recours. La commune de Founex et le SDT ont également persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal, en application des art. 27 LAT et 46 LATC. La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire (art. 46 al. 2 LATC) et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (arrêts 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1; 1C 141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1 avec les références, publié in ZBI 116/2015 s. 194).

1.1. Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal et il est propriétaire de parcelles qui se trouvent dorénavant en zone réservée. Il a ainsi un intérêt évident à l'annulation ou à la réforme de l'arrêt attaqué et dispose dès lors de la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.2. La commune et le SDT estiment que l'instauration d'une zone réservée constituerait une mesure provisionnelle au sens de l'art. 46 al. 1 LTF: la suspension des délais ne s'appliquerait pas, de sorte que le recours serait tardif. Comme on l'a vu, en dépit de sa nature temporaire destinée à préserver une planification future, ce type de décision, rendue à l'issue d'une procédure indépendante de planification, constitue une décision finale. Dès lors, ni l'exception à la suspension des délais (art. 46 al. 2 LTF), ni la limitation des griefs (art. 98 LTF) ne s'appliquent.

Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

Dans un premier grief, le recourant estime que le PDCn, dans sa quatrième adaptation du mois de juin 2017, serait inconstitutionnel en tant qu'il considère que la commune de Founex est "hors centre" et que ses zones à bâtir sont surdimensionnées. Il estime que le taux de croissance annuelle aurait été fixé à 0,75% sans aucune raison et que ce taux serait appliqué, sans plus d'explication, à l'ensemble des communes villageoises du canton, sans tenir compte des spécificités propres à chaque commune et alors que des communes voisines, pourtant moins peuplées, seraient considérées comme "centres de niveau régional". Le PDCn consacrerait ainsi une inégalité de traitement.

2.1. S'il n'est certes pas possible de recourir directement contre le plan directeur cantonal, le justiciable peut en revanche, lorsqu'il conteste un plan d'affectation, critiquer la planification directrice qu'elle applique (AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n° 49 ad art. 33).

Selon l'art. 8 al. 1 LAT, les plans directeurs cantonaux doivent comporter au moins les précisions suivantes: le cours que doit suivre l'aménagement du territoire (let. a), la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité (let b.) ainsi qu'une liste de priorités et les moyens à mettre en oeuvre (let. c). Dans le domaine de

l'urbanisation, l'art. 8a LAT impose diverses indications qui doivent également figurer dans le plan directeur, notamment la dimension, la répartition et la coordination de l'expansion des surfaces affectées à l'urbanisation (let. a), la manière de concentrer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (let. c), et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d).

2.2. La mesure A11 du PDCn constate que, d'une manière générale, les réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes, et que leur localisation ne répond plus aux critères actuels. Hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Les communes sont donc tenues de réviser leurs plans d'affectation dans les cinq ans suivant la 4ème adaptation du PDCn. Un tableau fixe la croissance totale maximale de 2015 à 2030 pour les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal. Pour les cinq autres types d'espaces, il définit la croissance annuelle maximale: 1,7% pour les périmètres des centres régionaux, 1,5% pour les périmètres des centres locaux et les périmètres des localités à densifier, et 0,75% pour les villages et quartiers hors centre. La densité minimale des nouvelles zones d'habitation est également fixée, pour les mêmes périmètres. Les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si ceux-ci sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités de surfaces d'assolement. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 LATC (dans sa version en vigueur jusqu'au 31 août 2018, ci-après: aLATC; disposition reprise à l'art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 aLATC. Le Département en charge de l'aménagement du territoire peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue. C'est ce qu'a fait le SDT en s'opposant, au mois de janvier 2016, à un projet mis à l'enquête dans la commune.

La distinction entre cinq types différents d'espaces, avec pour chacun d'eux un taux de croissance spécifique, permet en particulier de réaliser les objectifs d'utilisation rationnelle, de lutte contre le mitage et de densification vers l'intérieur. Ce choix est expliqué dans le détail dans l'exposé des motifs et projet de décret portant adoption de la quatrième adaptation du PDCn. L'enveloppe globale réduite attribuée aux villages et quartiers hors centre permet d'éviter le mitage du territoire, de limiter les besoins en infrastructure et de préserver les meilleures terres agricoles. Face aux remarques des associations de communes vaudoises, l'enveloppe prévue initialement a été augmentée de 20%, passant de 23'710 à 28'830 nouveaux habitants pour la période 2014-2030. L'année de référence - initialement 2008 - ayant été repoussée à 2014, le taux a été fixé à 0,75% de croissance annuelle afin de ne pas augmenter davantage l'enveloppe.

Contrairement à ce que soutient le recourant, les critères permettant de définir les zones de centres régionaux et locaux sont clairement exposés dans la ligne d'action B1 du PDCn; il s'agit des équipements, services et dessertes en transports publics. Le SDT explique ainsi que le village de Founex a été qualifié de zone hors centre, au contraire des communes voisines de Commugny et Coppet dont une partie du territoire forme une centralité régionale en raison d'une desserte CFF dont ne dispose pas la commune de Founex. Sur l'ensemble de ces points, le PDCn satisfait aux exigences des art. 8 et 8a LAT. C'est dès lors en vain que le recourant se plaint d'une inégalité de traitement.

3.

Le recourant soutient ensuite que l'institution d'une zone de réserve serait illicite, faute d'une intention et d'une stratégie concrète de l'autorité communale en vue de modifier sa planification. La zone concernée ne serait pas délimitée avec précision et le principe de proportionnalité serait violé puisque la mesure s'étend à des parcelles qui ne seront manifestement pas concernées par les mesures de déclassement.

3.1. Selon l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 46 LATC (nouvelle teneur) prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2).

3.2. Dès lors que la zone à bâtir de la commune présente un excédent de plus de 44'000 m², la commune a l'obligation de réviser sa planification dans un délai échéant au mois de juin 2022, conformément au PDCn et à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une

l'adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art 27 al. 1 LAT; au demeurant, l'intention de la commune de satisfaire à cette obligation ressort clairement du rapport 47 OAT. Le travail de redimensionnement concernant l'entier de la zone à bâtir susceptible d'accueillir de l'habitat, on ne saurait faire reproche à la commune d'avoir étendu la zone réservée à l'ensemble de ces zones, soit les zones d'habitation et les zones mixtes. Compte tenu des caractéristiques du territoire communal, qui comprend notamment plusieurs zones à bâtir de faible densité disséminées, cette méthode n'apparaît pas critiquable. Le grief relatif à l'absence de délimitation est lui aussi mal fondé puisqu'il ressort du plan que la zone de réserve s'étend aux deux zones précitées, et non à l'ensemble du territoire communal qui comprend, outre la zone inconstructible, des zones d'utilité publique et artisanales. Telle qu'elle est définie, la zone en question respecte les exigences de l'art. 27 LAT et le grief doit être écarté.

4.

Le recourant invoque enfin la garantie de la propriété. Il estime que la base légale sur laquelle se fonde la mesure litigieuse ne serait pas suffisamment claire et précise au regard de l'atteinte portée. L'intérêt public invoqué ne serait pas prépondérant, faute de toute étude concrète sur les solutions envisageables, la commune s'étant toujours montrée très vague à ce sujet. S'agissant de la proportionnalité, le recourant relève que trois de ses parcelles sont déjà construites et qu'il est prêt à s'engager de ne pas y augmenter le nombre de logements. Le coefficient du sol applicable à la zone villa (0,13) et la limitation du nombre de logements permettraient d'empêcher une aggravation du surdimensionnement. Le recourant estime que des mesures moins incisives permettraient d'atteindre le même but, notamment en autorisant les démolitions-reconstructions en plus des exceptions prévues à l'art. 3 du règlement. La décision attaquée ne comporterait pas de pesée globale des intérêts (notamment ceux du recourant) en présence.

4.1. La garantie de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst., peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 415). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des

zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 la 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêt 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3). S'agissant d'un grief de nature constitutionnelle, il doit être motivé conformément aux exigences accrues de l'art. 106 LTF.

4.2. Comme cela est relevé ci-dessus, les bases légales permettant d'instaurer une zone réservée sont, en droit fédéral, l'art. 27 LAT et, en droit cantonal, l'art. 46 LATC (cf. également RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 30 ad art. 27). Ces dispositions précisent les conditions (absence de plan ou nécessité de le modifier), la procédure, la durée maximale et les conséquences du prononcé d'une zone réservée, de sorte qu'elles constituent des bases légales suffisantes (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n° 24 ad art. 27). Le recourant n'indique pas pour sa part quelles mentions supplémentaires devraient en outre figurer dans ces dispositions.

4.3. L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 31 ad art. 27). Nonobstant les allégations du recourant, il n'est pas nécessaire (au contraire de ce que prévoient les dispositions sur l'effet anticipé négatif des plans - art. 77 aLATC, art. 47 LATC -, cf. arrêt 1C 380/2018 du 8 avril 2019 consid. 2.2) que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir puisque, comme on l'a vu, cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du PDCn. La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire.

4.4. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, op. cit. n° 30 ad art. 27). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Tel est le cas en l'occurrence: la zone réservée s'étend à l'ensemble des surfaces constructibles à faible densité, soit les zones d'habitation et les zones mixtes qui constituent les zones de villas et la zone village, ce qui permet d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Dans ce cadre, le principe d'égalité de traitement empêche que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elle ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir.

Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, il appartient au recourant d'expliquer, de manière claire et précise, en quoi ces principes auraient été violés. En l'occurrence, le recourant se contente d'indiquer que trois de ses parcelles sont déjà bâties; cela permet au contraire de considérer l'atteinte à son droit de propriété comme moins importante puisqu'il a ainsi déjà pu bénéficier du potentiel constructif de ses terrains. Le recourant relève aussi que le coefficient d'occupation du sol est très faible dans la zone concernée, et que le nombre de logements est limité à deux; c'est précisément ce type de zones, impropres à une densification, qui est visé à l'art. 15 al. 2 LAT; un engagement de ne pas augmenter le nombre de logements ne changerait rien à cette situation. Enfin, les deux parcelles du recourant situées au bord du lac sont concernées par les règles du PDCn sur la protection des rives, ainsi que par les dispositions sur la protection de la nature et du paysage (art. 3 let. c LAT), ce qui pourrait justifier des mesures d'aménagement particulières. A tout le moins, le recourant n'expose pas en quoi la situation ou les caractéristiques de ses parcelles (hormis le fait, sans pertinence, qu'elles sont déjà construites)

nécessiterait de les exclure de la zone réservée. Il ne se justifie pas non plus d'autoriser, comme le voudrait le recourant par le biais d'un complément au RZR, les travaux de démolition-reconstruction: selon le rapport 47 OAT, les dérogations à l'interdiction de construire pour les rénovations, transformations et agrandissements de bâtiments existants ont été introduites en référence à l'art. 80 LATC qui concerne la protection des situations acquises dans des termes comparables à ceux de l'art. 43 OAT. Ces dispositions ne visent toutefois pas les démolitions-reconstructions qui, par leur ampleur, excèdent clairement les travaux qui peuvent être tolérés en vertu du principe de la proportionnalité.

4.5. Sur le vu de ce qui précède, la création d'une zone réservée, dont il convient de rappeler qu'elle est limitée dans le temps, ne porte pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété.

5.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires du recourant et du Conseil communal de Founex, au Département du territoire et de l'environnement et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 18 octobre 2019

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz