

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 587/2017

Arrêt du 19 mars 2018

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Fonjallaz et Eusebio.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure
A. _____, représenté par Me Elie Elkaim, avocat,
recourant,

contre

Municipalité de Founex, route de Châtaigneriaz 2, 1297 Founex, représentée par Me Luc Pittet, avocat,

Objet
péremption du permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 21 septembre 2017 (AC.2016.0290).

Faits :

A.

D'une surface de 1'869 m², la parcelle no 110 de la commune de Founex est colloquée en zone de villas. Le 27 juin 2011, la Municipalité de Founex (ci-après: la Municipalité) a délivré à B. _____, alors propriétaire de la parcelle, le permis de démolir les bâtiments existants et de construire une villa avec piscine et garage.

Par contrat du 23 décembre 2011, B. _____ a vendu la parcelle à A. _____. A la demande de l'architecte du projet, la Municipalité a prolongé la validité du permis de construire jusqu'au 27 juin 2014. L'architecte a été rendu attentif au fait que passé ce délai, et pour autant que les travaux de construction n'aient pas encore commencé, le permis de construire serait caduc.

Les 3 octobre 2012 et 10 juin 2013, le bureau mandaté par la Municipalité a établi deux rapports dont il ressortait que les travaux n'avaient pas débuté. Ledit bureau a effectué une dernière visite le 1er juin 2016 et a constaté que le chantier n'avait toujours pas commencé. À l'échéance du permis, les seuls travaux entrepris consistaient en la démolition du garage existant, d'une surface de 19 m² et pour un coût total de 7'700 fr.

Par décision du 1er juillet 2016, la Municipalité a signifié à A. _____ que le permis de construire était périmé, au motif que des travaux de construction n'avaient pas été entrepris.

B.

A. _____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois. Par arrêt du 21 septembre 2017, la cour a rejeté son recours et a confirmé la décision municipale. Elle a considéré qu'à l'échéance du permis de construire les travaux n'avaient pas commencé. La seule démolition du garage ne pouvait être objectivement considérée comme un commencement de la construction. Sur

le plan subjectif, le propriétaire n'avait pas prouvé qu'il possédait l'intention ferme de réaliser les travaux à l'échéance du permis. Elle a enfin retenu que la décision municipale ne violait ni le principe de la bonne foi, ni celui de la proportionnalité.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que la décision municipale est annulée. Il conclut subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée à la cour cantonale pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants.

La Municipalité de Founex conclut au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Dans ses observations, A. _____ confirme ses conclusions. La Municipalité a renoncé à déposer des observations supplémentaires.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est 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 succombé devant la juridiction précédente et dispose d'un intérêt digne de protection à faire annuler ou modifier l'acte entrepris. Il dispose dès lors de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Il y a lieu dès lors d'entrer en matière.

2.

Le recourant soutient en premier lieu que l'instance précédente aurait appliqué l'art. 118 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) de manière arbitraire. Cette disposition prévoit que le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée (al. 1); la municipalité peut en prolonger la validité d'une année si les circonstances le justifient (al. 2).

2.1. Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal en tant que tel ne peut être invoquée devant le Tribunal fédéral. Il est néanmoins possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou la garantie d'autres droits constitutionnels (ATF 143 I 321 consid. 6.1 p. 324; 141 IV 305 consid. 1.2 p. 308). Appelé à revoir l'application d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. Lorsque l'interprétation défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle est confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 143 I 321 consid. 6.1 p. 324; 142 V 513 consid. 4.2 p. 516).

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), mais n'examine la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal, que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368). Les critiques de nature appellatoire sont en particulier irrecevables (ATF 143 I 321 consid. 6.1 p. 324).

2.2. En l'espèce, le recourant invoque trois éléments qui, selon lui, permettraient de démontrer une volonté sérieuse de commencer les travaux, à savoir la démolition du garage, les investissements déjà supportés pour le projet de construction (y compris l'acquisition d'une parcelle voisine), ainsi que le fait d'avoir complètement vidé le bâtiment d'habitation. La cour cantonale a considéré que la seule démolition du garage, pour un coût total de 7'700 fr., ne correspondait qu'à une part peu significative des travaux faisant l'objet du permis de construire, de sorte qu'il s'agissait de travaux préparatoires et non pas d'un commencement du chantier. Elle a en outre retenu que les investissements déjà réalisés ne sauraient fonder une volonté sérieuse de commencer les

travaux, plusieurs des factures produites paraissant concerner non pas le projet de construction, mais plutôt des modifications qui avaient été apportées.

Le recourant se borne à contester ces éléments, de manière appellatoire, mais ne s'attaque pas réellement à la motivation cantonale. Le grief tiré d'une application arbitraire du droit cantonal est ainsi irrecevable, faute de satisfaire aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. L'appréciation circonstanciée de la cour cantonale n'apparaît au demeurant pas arbitraire. Le texte de l'art. 118 al. 1 LATC mentionne à cet égard clairement des travaux de construction, et non des investissements ou opérations préparatoires.

3.

Le recourant se plaint en deuxième lieu d'une violation du principe de la bonne foi, au sens des art. 5 al. 3 et 9 Cst. Il soutient que la commune a effectué des contrôles sur place et qu'il a eu des contacts réguliers avec cette autorité, de sorte que le comportement de celle-ci aurait éveillé sa confiance. Il ajoute que la Municipalité a attendu plus de deux ans pour lui signifier la péremption de son permis de construire et qu'elle a continué à avoir des contacts réguliers avec lui et son architecte, ne laissant ainsi pas présager qu'elle se prévaudrait de la péremption du permis. Compte tenu du silence de l'autorité, il se croyait de bonne foi titulaire de l'autorisation de construire, de sorte qu'il n'a pas déposé de nouvelle demande avant la mise à l'enquête de la nouvelle planification incluant la parcelle no 110 dans la zone réservée.

3.1. En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (arrêt 1C 102/2017 du 16 janvier 2018 consid. 2.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst., dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53).

Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; arrêt 2C 138/2015 du 6 août 2015 consid. 5.1). Le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence simple d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, pour autant que celui-ci soit susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381). L'administré doit donc avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées (arrêt 2C 1013/2015 du 28 avril 2016 consid. 3.1).

3.2. En l'occurrence, l'art. 118 LATC ne prévoit pas de délai dans lequel l'autorité devrait intervenir pour constater la péremption du permis de construire. Lors de la prolongation du permis, la commune avait d'ailleurs expressément rappelé à l'architecte que l'autorisation de construire deviendrait caduque dans le cas où les travaux n'auraient pas commencé dans le délai légal. Le texte de la loi étant clair, le silence de l'autorité n'était pas susceptible d'éveiller chez le recourant une espérance légitime. L'intéressé ne pouvait pas ignorer que son permis était devenu caduque et il aurait d'ailleurs pu se renseigner auprès de la Municipalité à ce sujet et déposer une nouvelle demande de permis. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté.

4.

Le recourant se prévaut enfin de la garantie de propriété (art. 26 Cst.) Il ne conteste pas l'existence d'une base légale mais soutient que la décision municipale ne serait pas justifiée par un intérêt public prépondérant. Il explique notamment qu'aucun voisin ne s'était opposé à la délivrance du permis et qu'au moment de la demande d'autorisation de construire, la problématique de la zone réservée prochainement mise à l'enquête publique et de la réduction des zones à bâtir ne se posait pas. Dès lors, il ne se trouvait pas dans le cas de figure où un permis de construire serait requis rapidement afin d'anticiper les effets découlant de la révision de la loi sur

l'aménagement du territoire intervenue le 1er mai 2014. Le recourant se prévaut également du principe de la proportionnalité: la décision municipale devrait constituer une ultima ratio puisqu'elle réduit à néant ses droits à bâtir. Au vu du classement probable de sa parcelle en zone réservée, un délai raisonnable aurait dû lui être accordé pour entamer certains travaux dans le cas où il subsistait une incertitude quant à son intention de construire.

4.1. La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue (ATF 131 I 333 consid. 3.1 p. 338; arrêt 1C 529/2015 du 5 avril 2016 consid. 4.1). Conformément à l'art. 36 Cst., une restriction à ce droit fondamental est admissible à condition de reposer sur une base légale (al. 1), d'être justifiée par un intérêt public (al. 2) et, selon le principe de proportionnalité, de se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4).

Selon la jurisprudence, le principe de la proportionnalité exige que les mesures mises en oeuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 140 I 218 consid. 6.7.1 p. 235). Le Tribunal fédéral examine en principe librement les questions d'intérêt public et de proportionnalité, en s'imposant toutefois une certaine réserve lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173).

4.2. En l'espèce, la cour cantonale a expliqué que la limitation dans le temps du permis de construire répondait au principe de la clarté des relations juridiques, argument essentiel que le recourant ne conteste d'ailleurs pas. L'autorité précédente a indiqué que le texte de l'art. 118 al. 1 LATC est clair et qu'il ne souffre aucune interprétation, ce qui ne laisserait pas de place à une pesée des intérêts sous l'angle de la proportionnalité. La Municipalité a en définitive simplement appliqué la loi. Les conséquences de son non-respect ont d'ailleurs été rappelées au recourant. Au demeurant, il sied de préciser qu'il n'a pas perdu toute perspective de construction. Bien que sa parcelle pourrait être prochainement classée en zone réservée, cela ne signifie pas pour autant qu'il perde définitivement tout droit à bâtir pour l'avenir. Renoncer à la péremption du permis afin de soustraire la parcelle du recourant à un changement de planification irait au demeurant à l'encontre du but poursuivi par l'art. 118 al. 1 LATC. Le grief doit donc être rejeté.

5.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant. La commune obtenant gain de cause dans l'exercice de ses attributions officielles, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant. Il n'est pas alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires du recourant et de la Municipalité de Founex, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 19 mars 2018

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

Le Président : Merkli

La Greffière : Arn