Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 307/2014

Arrêt du 7 avril 2015

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Karlen et Chaix.
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure
A._____, représentée par Me Laurent Maire, avocat,
recourante,

contre

Municipalité de Founex, route de Châtaigneriaz 2, 1297 Founex, représentée par Me Luc Pittet, avocat,
Service du développement territorial du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet
Interruption de la procédure de changement d'affectation d'une parcelle,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 15 mai 2014.

Faits :

A.
A._____ est propriétaire depuis 2007 de la parcelle n°241 de la Commune de Founex, située le long de la route de Céligny, à la sortie du village de Founex. D'une surface de 7'086 m2, cette parcelle est colloquée en zone agricole selon le plan des zones de la commune de Founex approuvé par le Conseil d'Etat le 22 août 1979. Elle est égale-ment inventoriée dans les surfaces d'assolement de la commune. Elle comporte trois bâtiments d'habitation avec garage, deux couverts et un dernier bâtiment dont l'affectation n'est pas précisée. Ces construc-tions n'ont apparemment jamais eu d'usage agricole depuis le 1er juillet 1972 au moins. La parcelle précitée est séparée de la zone de village de la commune de Founex par les parcelles nos 872 et 1426. Elle est contiguë, au nord et nord-est, à la parcelle n°240 colloquée en zone d'activités équestres selon le plan partiel d'affectation "En Peudex" (PPA "En Peudex"), approuvé par le Chef du Département cantonal de l'économie, le 31 juillet 2009.
Un examen de l'opportunité de modifier la planification communale dans le sens d'un classement de la parcelle n°241 en zone à bâtir a été entrepris. En 2010, la Municipalité de Founex, favorable à ce changement d'affectation, informait A._____ que la démarche était en cours. Le 24 mars 2011, la Municipalité indiquait à la propriétaire que le projet de changement d'affectation avait dû être mis en sus-pens, compte tenu de l'adaptation survenue en décembre 2011 du plan directeur cantonal. Le 24 août 2012, le Service cantonal du développement territorial (SDT) a approuvé le bilan des réserves à bâtir pour la Commune de Founex. Il en ressort qu'en matière de zone constructible, la commune dispose d'une surcapacité d'accueil par rapport aux besoins

démographiques: ses besoins futurs correspon-dent à 291 nouveaux habitants (ce qui équivaut à une augmentation de la population 2008 de 15 %), alors qu'elle dispose d'une capacité d'accueil de 1347 nouveaux habitants.

B.
Par décision du 25 janvier 2013, la Municipalité de Founex a informé A._____ qu'elle mettait fin à la procédure de classement en zone villa de sa parcelle, compte tenu du caractère surdimensionné des zones à bâtir de la commune et de l'impossibilité subséquente que le canton accepte la modification prévue. Saisie d'un recours de A._____, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a confirmé cette décision par arrêt du 15 mai 2014.

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 parcelle n°241 de la commune de Founex est colloquée en zone à bâtir, subsidiairement, en ce sens que la décision du 25 janvier 2013 est annulée et qu'il est enjoint à la commune de Founex "de poursuivre immédiatement la procédure visant à colloquer la parcelle n°241 en zone à bâtir". Plus subsidiairement encore, la recourante conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle instruction dans le sens des considérants. La cour cantonale renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. Consulté, le SDT relève qu'il n'a jamais dû se prononcer formellement sur un éventuel changement d'affectation de la parcelle n°241, mais précise qu'il n'aurait pas pu entrer en matière. La commune se détermine et conclut au rejet du recours. L'Office fédéral du développement territorial observe que l'arrêt attaqué ne prête pas le flanc à la critique. La recourante réplique et maintient ses conclusions.

Considérant en droit :

1.
Le recours est dirigé contre un arrêt final rendu dernière instance cantonale annulant un plan partiel d'affectation. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT (RS 700), aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué: celui-ci confirme en effet la décision interrompant le processus de changement d'affectation de la parcelle dont elle est propriétaire. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.
La conclusion principale de la recourante tend à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que sa parcelle est classée en zone à bâtir. Or, la décision litigieuse initiale est une décision de la municipalité, qui met fin à la procédure de changement d'affectation de la parcelle, dans le cadre d'une révision partielle du plan d'affectation communal. Il ne s'agit pas d'une décision d'adoption d'un plan d'affectation classant la parcelle en zone agricole, ni d'un refus de classement en zone à bâtir, qui interviendrait à l'issue d'une procédure complète de planification et qui serait prise par les autorités compétentes - en l'occurrence canton et organe législatif communal - en la matière. Aussi, à supposer que les motifs pour lesquels la procédure a été interrompue soient jugés infondés dans le cadre du présent recours, il ne serait pas possible, à ce stade, de prononcer le classement de la parcelle en zone à bâtir. En effet, le processus de changement d'affectation n'avait pas été mené à son terme et les autorités compétentes n'ont jamais rendu de décision formelle à cet égard. La décision litigieuse et l'arrêt attaqué, qui, seuls, circonscrivent l'objet du litige, ne portent que sur l' interruption du processus de planification
partielle. En résumé, il ne ressortit pas de l'objet du litige de savoir si la parcelle n°241 doit être affectée en zone à bâtir, mais uniquement de savoir si la procédure de planification partielle doit être poursuivie. Par conséquent, la conclusion principale de la recourante tendant au classement de sa parcelle en zone à bâtir est irrecevable.
Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.
La recourante demande que l'état de fait soit rectifié et complété sur plusieurs points.

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 LTF, il ne peut s'en écarter que si

les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte (art. 105 al. 2 LTF), c'est-à-dire arbitraire (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 137 III 226 consid. 4.2 p. 234; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Si le recourant entend se prévaloir de constatations de faits différentes de celles de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui retenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 et les arrêts cités).

2.2. La recourante entend établir n'avoir jamais pu consulter les documents urbanistiques et n'avoir pas été tenue informée des développements de cette affaire jusqu'au prononcé de la décision querellée. Selon elle, savoir dans quelle mesure elle a pu faire valoir son point de vue est déterminant sous l'angle de l'art. 21 al. 2 LAT (RS 700). Toutefois, ainsi qu'on le verra ci-dessous, elle ne se prévaut dans ce cadre d'aucun changement de circonstances qui justifierait le réexamen ponctuel de l'affectation de sa parcelle, son argumentation portant uniquement sur la pertinence même d'un changement d'affectation. Elle ne démontre ainsi pas en quoi cet élément serait susceptible d'influer sur le sort de la cause.
La recourante expose par ailleurs qu'elle avait expressément pris une conclusion subsidiaire tendant à ce que le dossier soit retourné à la Municipalité avec ordre d'initier formellement une procédure de révision du plan général d'affectation. Or, l'arrêt attaqué prend acte de cette conclusion (arrêt attaqué, consid. E, p. 3), de sorte que les faits n'ont pas à être complétés sur ce point. Dans ce contexte, la recourante souhaite voir prises en considération les correspondances, figurant au dossier, par lesquelles elle exposait ignorer l'affectation de sa parcelle au moment de l'achat, ainsi qu'une chronologie au dossier dont il ressortirait qu'elle a "demandé régulièrement à ce que le problème posé par la construction hors zone à bâtir soit réglé au plus vite". Elle fait en effet valoir qu'il serait pertinent "de tenir compte de sa réaction" dans le cadre de la pesée des intérêts liée à la restriction de son droit de propriété. On ne décèle toutefois pas en quoi cet élément serait décisif et la recourante ne l'explique pas, de sorte que l'état de fait ne sera pas modifié sur ce point non plus.

3.

3.1. La question de savoir si une modification de la planification communale s'impose est réglée par l'art. 21 al. 2 LAT, à teneur duquel, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. L'art. 21 al. 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 et les arrêts cités).
L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes, ce qui est plus explicite dans les versions allemande et italienne (" so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst "; " i piani d'utilizzazione sono riesaminati e, se necessario, adattati ") : en premier lieu, il convient de déterminer si les circonstances ont évolué de façon à ce qu'il faille réviser le plan d'affectation; l'adaptation proprement dite du plan se fait dans un second temps (ATF 140 II 25 consid. 3 p. 29). Conformément à la jurisprudence, cette seconde étape, à savoir l'examen de la nécessité ou de l'opportunité d'adapter le plan, équivaut à soupeser les divers intérêts en présence (ibidem, consid. 3.1).

3.2. L'usage non agricole de la parcelle remonte au moins à 1972, de sorte qu'il n'a pas changé depuis l'adoption du plan d'affectation. Le caractère bâti des parcelles environnantes - excepté celles soumises au PPA "En Peudex" - , en tant qu'il résulte précisément de l'adoption du plan d'affectation, ne constitue pas non plus une évolution décisive des circonstances (cf. arrêt 1C 268/2013 du 25 septembre 2013 consid. 5). S'agissant des règles du droit fédéral, on peut présumer que les dispositions de la LAT, non entrée en vigueur, mais déjà adoptée, avaient été prises en considération lors de l'approbation du plan d'affectation en 1979 (ce, quand bien même les zones à bâtir avaient été largement surdimensionnées par rapport aux prescriptions du droit fédéral).

Quant au plan partiel d'affectation "En Peudex" régissant le secteur voisin et adopté en 2009, il n'est pas décisif: comme l'a relevé la cour cantonale, il a principalement pour vocation d'être une zone équestre, ce qui est sans rapport avec un éventuel classement de la parcelle litigieuse en zone constructible; la recourante ne démontre pas que les quelques bâtiments existants destinés aux logements et activités - pour lesquels les possibilités de transformations et
d'agrandissement sont fortement limitées par des exigences de respect de périmètres, gabarits et caractère - ont été érigés nouvellement depuis l'adoption du PGA en 1979. En résumé, en dépit du caractère relativement ancien du plan, aucune circonstance locale n'impose de révision. Quant aux circonstances plus générales, à savoir la modification du plan directeur cantonal et le recensement des surfaces agricoles utiles, comme l'a relevé la cour cantonale, elles ne vont précisément pas dans le sens de nouvelles affectations ponctuelles en zone à bâtir.
A ce stade, c'est à tort que la recourante se plaint de l'absence de prise en considération de ses intérêts privés. En effet, au niveau du premier examen découlant de l'art. 21 al. 2 LAT, les éventuels intérêts privés de la propriétaire dont il convient de tenir compte sont ceux qui constitueraient un changement sensible de circonstances justifiant un réexamen du plan. La recourante n'en a fait valoir aucun à ce titre, mais fait uniquement valoir son intérêt au classement en zone à bâtir, ce qui n'est pas pertinent en l'espèce.
Faute de changement sensible des circonstances affectant la parcelle litigieuse, la cour cantonale a confirmé à juste titre l'interruption d'un processus ponctuel de changement d'affectation, et renvoyé la recourante à faire valoir ses droits dans la procédure de révision générale du plan d'affectation, dont la commune a annoncé qu'elle interviendrait d'ici à 2018.

4.
La recourante fait valoir la garantie de son droit de propriété. On comprend de son argumentation qu'elle s'en prévaut à deux titres. D'une part, la garantie de la propriété lui donnerait droit à la révision du plan. Ce grief n'aurait au demeurant pas été traité dans l'arrêt attaqué, ce qui constituerait une violation de son droit d'être entendue. D'autre part, en l'absence d'intérêt public au maintien de la parcelle litigieuse en zone agricole, la garantie de la propriété imposerait une affectation en zone à bâtir.

4.1. La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 140 I 168 et les réf. citées).
Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le devoir, pour l'autorité, de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, 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 (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les références). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts 2C 23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434; 5A 878/2012 du 26 août 2013 consid. 3.1; 1C 246/2013 du 4 juin 2013 consid. 2.1). Une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. ATF 138 V 125 consid. 2.1 p. 127; 133 III 235 consid. 5.2 p. 248; 126 I 97 consid. 2b p. 102).
Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

4.2. La recourante se réfère à la doctrine pour se prévaloir d'un droit à la révision du plan fondé sur la seule garantie de la propriété, "indépendamment de tout changement de circonstances" au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. Elle sort toutefois les passages cités de leur contexte. Tant les auteurs cités que les arrêts auxquels ceux-ci se réfèrent font découler de la garantie de la propriété la titularité du droit de demander l'examen de la révision d'un plan. Or, il n'est pas contesté en l'espèce que la recourante fait partie des personnes habilitées à requérir

un examen de la planification en vigueur. Seules ont été déniées en l'espèce par la Municipalité, puis par la cour cantonale, les conditions matérielles à la modification du plan d'affectation de l'art. 21 al. 2 LAT. Or, ces conditions sont impératives et la garantie de la propriété n'a pas pour effet de les outrepasser sans autre examen. La violation du droit d'être entendue dénoncée par la recourante à cet égard est ainsi sans pertinence. De manière implicite, la cour cantonale a considéré à bon droit que la garantie de la propriété donnait à la recourante le droit de se prévaloir de l'art. 21 al. 2 LAT. En revanche, les premiers juges étaient fondés à ne pas examiner un prétendu droit à la révision immédiate du plan d'affectation indépendamment des conditions de l'art. 21 al. 2 LAT, vu que telle n'est pas la portée de la garantie de la propriété. Comme dans son recours devant le Tribunal fédéral, la recourante a invoqué de manière confuse des griefs dirigés à la fois contre le refus de poursuivre la procédure de changement d'affectation de sa parcelle et contre le bien-fondé du maintien de cette parcelle en zone agricole, ce qui ne ressortit pas de l'objet du litige (cf. consid. 1). Dans cette mesure, la cour cantonale pouvait ne se prononcer que sur les premiers types de griefs, seuls pertinents pour l'issue de la cause.

4.3. L'atteinte au droit de propriété de la personne propriétaire de la parcelle n°241 du fait d'une affectation en zone agricole remonte à la planification de 1979. La présente procédure portant uniquement sur le bien-fondé de l'interruption du processus de révision ponctuelle de cette affectation, le contrôle du respect de la garantie de la propriété est limité aux effets de cette seule mesure. Cela revient en réalité à examiner si le renvoi à la planification générale ultérieure est admissible sous l'angle de l'art. 26 Cst.
Aussi, contrairement à ce que prétend la recourante, la cour cantonale n'a pas erré lorsqu'elle a traité de la garantie de la propriété "séparément de la pesée des intérêts en présence". En effet, ainsi qu'on l'a vu, la cour cantonale n'a recensé les intérêts en présence que pour savoir si une modification des circonstances justifiait de poursuivre une procédure de changement d'affectation ponctuelle. Constatant que tel n'était pas le cas, elle n'est pas allée plus loin dans l'application de l'art. 21 al. 2 LAT - car elle n'avait pas à le faire - et n'a pas soupesé les intérêts en présence pour déterminer si le terrain devait être affecté en zone à bâtir.
L'évolution des circonstances n'impose pas un changement d'affectation ponctuel de la parcelle de la recourante, mais en revanche une révision globale du plan d'affectation. Selon la recourante, cette révision devrait intervenir sans délai. Elle échoue toutefois à démontrer qu'elle aurait requis ou fait valoir la nécessité d'une révision globale auprès de la Commune. Il est donc douteux que la cour cantonale aurait pu imposer une telle procédure, sur laquelle aucune autorité administrative ne s'était prononcée préalablement. Cela étant, il résulte de l'arrêt attaqué et des prises de position des autorités concernées qu'une révision générale de la planification communale devrait quoi qu'il en soit intervenir d'ici à 2018. Vu l'ampleur de la révision dont l'objectif sera notamment de réduire la zone à bâtir considérablement surdimensionnée, le nombre de parcelles concernées par un éventuel changement d'affectation, la complexité subséquente des travaux et études préparatoires ainsi que des éventuels pourparlers et séances de discussions publiques préalables, une telle échéance n'apparaît pas déraisonnable.
En dépit des exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, la recourante ne démontre pas en quoi cette échéance porterait atteinte de manière inadmissible à son droit de propriété. Elle se borne à faire valoir l'absence d'intérêt public au maintien de l'affectation de sa parcelle en zone agricole. Or, il existe un intérêt public certain à procéder à une révision générale du plan d'affectation qui soit conforme aux prescriptions du droit fédéral sur le redimensionnement des zones à bâtir, ce qui implique un processus mesuré et réfléchi. Aussi, à supposer qu'il n'existe plus aucun intérêt public au maintien de la parcelle litigieuse en zone agricole - ce qui est douteux vu sa situation non contiguë à la zone de village et, plus généralement, vu l'ampleur du surdimensionnement de la zone à bâtir -, rien ne justifie un échéancier plus court pour une telle procédure. Le grief d'atteinte à la garantie de la propriété est dès lors mal fondé.

5.
Sur le vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et l'arrêt cantonal confirmé. La recourante, qui succombe, supportera les frais de la présente procédure (art. 66 al. 1 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 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et de la Municipalité de Founex, au Service du développement territorial du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 7 avril 2015
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

La Greffière : Sidi-Ali