

# **BGer 1C\_361/2020 vom 18. Januar 2021**

Bundesgericht, 2021-01-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_361\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_361_2020)

FR: TF 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021

IT: TF 1C\_361/2020 del 18 gennaio 2021

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elle est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué et dispose d'un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'ordre de transfert en zone agricole des parcelles dont elle est propriétaire. Elle a ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

### **E. 2**

La recourante reproche à la cour cantonale d'avoir établi les faits de manière inexacte et en violation du droit ( art. 97 LTF ). Contrairement à ce que retient l'arrêt attaqué, la dernière planification ne daterait pas de 1982, mais de 1996, et intégrerait le plan de quartier "Cité d'Ogoz". En outre, d'autres éléments de fait concernant l'historique de la planification locale auraient été ignorés: un permis de construire délivré en 1988, l'équipement du secteur, les conventions passées avec l'autorité communale garantissant le maintien en zone à bâtir, un permis de construire délivré en 2003, prolongé plusieurs fois et remplacé par un permis délivré en mai 2013 et toujours valable, des remaniements parcellaires, les travaux commencés en 2011, une demande d'examen préalable préavisée positivement en 2015. En outre, le nouveau PDCn de 2018 intègre le secteur litigieux dans le territoire d'urbanisation, à titre de tissu construit périurbain. L'ensemble de ces éléments devait être pris en compte dans la pesée d'intérêts, car la recourante pouvait en déduire des attentes légitimes quant au maintien du secteur en zone à bâtir. La recourante reproche aussi à la cour cantonale d'avoir méconnu que le PDCn prévoyait une valorisation touristique du lac de la Gruyère dans cette zone, ce qui justifiait le maintien de la zone d'intérêt général. La cour cantonale aurait aussi passé sous silence les différentes propositions de la recourante et de la commune visant à réduire la zone à bâtir (notamment en supprimant la zone libre) afin de la rendre conforme. Enfin, l'arrêt attaqué considérerait à tort que le PAD "Les terrasses d'Ogoz" consisterait en une densification du PQ "Cité d'Ogoz" puisqu'en réalité, la zone constructible du PAD serait réduite par rapport au PQ. Il n'y aurait donc pas de densification au sens du PDCn.

### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral statue 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 ( ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est

susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. 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 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

## **E. 2.2**

La décision de la DAEC concerne la révision générale du plan d'affectation local de la commune. L'autorité cantonale est en effet compétente pour l'approbation d'un tel plan, conformément à l'art. 86 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1). Dans le cadre de cet examen, la zone à bâtir doit être définie sur la base de la situation existante et des critères de la LAT, en particulier des nouvelles dispositions entrées en vigueur en 2014. Dans ce contexte, l'historique de la planification, l'octroi de permis de construire et les différentes démarches effectuées par la recourante pour mettre en valeur ses biens-fonds, apparaissent sans pertinence (consid. 6.2 et 9.4 de l'arrêt attaqué). Ces éléments ont d'ailleurs été expressément mentionnés dans l'exposé de l'argumentaire de la recourante aux considérants E. et G. en fait de l'arrêt attaqué. Si la cour cantonale ne les a pas considérés comme pertinents, il s'agit d'une question relevant de l'application du droit et non de l'établissement des faits. Le grief doit être écarté.

## **E. 3**

Invoquant son droit d'être entendue, la recourante reproche à la cour cantonale de ne pas s'être prononcée sur plusieurs griefs soulevés devant elle: la recourante se prévalait de droits acquis en raison du permis délivré en 2013 l'autorisant à construire deux immeubles supplémentaires sur les parcelles n° 3074 et 2107, lesquels formeraient un tout avec les immeubles déjà réalisés. La cour cantonale n'aurait pas non plus tenu compte des conventions conclues avec la commune. La recourante relevait par ailleurs que la zone d'intérêt général s'imposait sur la parcelle n° 2096 puisqu'elle permettait l'accès à l'Ile d'Ogoz, conformément aux buts du PDCn qui est de valoriser les rives du lac de la Gruyère. Enfin, la cour cantonale ne se serait pas non plus prononcée sur le grief tiré de la protection de la bonne foi et du principe de la confiance.

### **E. 3.1**

Le droit d'être entendu garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Le juge doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il 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 143 IV 40 consid. 3.4.3 p. 46; 142 I 135 consid. 2.1 p. 145). Il n'a toutefois 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 ( ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564 s.; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités). La motivation peut au demeurant être implicite et résulter des différents considérants de la décision ( ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 565; arrêt 2C\_12/2017 du 23 mars 2018 consid. 3.3.1 non publié in ATF 144 IV 136 ).

### **E. 3.2**

S'agissant des droits acquis et de la protection de la bonne foi dont se prévaut la recourante, l'arrêt attaqué retient, citation de jurisprudence à l'appui ( ATF 132 II 218 consid. 6.1), que ces éléments ne permettent pas d'exiger la réalisation ou le maintien d'un ancien plan d'affectation qui se révélerait en contradiction avec la LAT (consid. 6.1, 6.3 et 9.4). Cette argumentation, certes succincte, répond pertinemment aux objections de la recourante, et celle-ci est en mesure de la contester en connaissance de cause, ce qui satisfait à son droit d'être entendu. S'agissant de la zone d'intérêt général (ZIG), le Tribunal cantonal a estimé que l'analyse du besoin faisait totalement défaut et que la justification retenue remontait à l'époque du PAD de 1992. Cette motivation se rapporte certes essentiellement à la création de constructions à vocation touristique ou socio-culturelle, mais elle se rapporte aussi à l'ensemble de la ZIG, y compris l'accès à l'Ile d'Ogoz et la recourante est, sur ce point également, à même de faire valoir ses objections si elle estime qu'une telle zone est nécessaire à la réalisation des objectifs du PDCn. Le grief de violation du droit d'être entendu doit dès lors lui aussi être écarté.

#### **E. 4**

Pour la recourante, la mesure de déclassement de ses parcelles constituerait une restriction inadmissible à son droit de propriété garanti à l' art. 26 Cst. Elle soutient que ses terrains sont intégrés dans le territoire d'urbanisation défini par le PDCn (de force obligatoire en vertu de l' art. 9 al. 1 LAT ), de sorte que leur qualité de surfaces propres à la construction ( art. 15 LAT ) ne pourrait leur être déniée. Dans un tel cas, un déclassement ne pourrait intervenir qu'en raison du surdimensionnement de la zone à bâtir. La recourante relève que les zones à bâtir ne sont pas surdimensionnées dans la commune selon le PDCn. La desserte en transports publics serait suffisante vu la réduction de la surface constructible. La nécessité de la ZIG au regard de la promotion touristique ne serait pas remise en cause. La recourante estime que l'impact visuel des constructions existantes - notamment depuis le viaduc de l'autoroute A12 - aurait été surestimé, le secteur ayant déjà subi des atteintes (visiteurs, constructions).

##### **E. 4.1**

Aux termes de l' art. 15 LAT , les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). Selon l' art. 15 al. 4 LAT , de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a); ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur (let. e). L' art. 15 al. 5 LAT prévoit enfin que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

##### **E. 4.2**

Le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) nécessite que les bâtiments soient en règle générale rassemblés dans un espace déterminé cohérent et clairement séparé du territoire non construit (cf. art. 1 al. 2 let. a bis LAT; ATF 116 Ia 335 consid. 4a p. 336 s.; arrêt 1C\_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5; cf. aussi ATF 145 II 83 consid. 6.2.1 p. 92 s.; 141 II 50 consid. 2.5 p. 53-54; 136 II 204 consid. 6.2.2 p. 208). Il s'agit d'éviter le développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles, les paysages et les sites, et d'assurer une utilisation mesurée du sol ( ATF 119 Ia 411 consid. 2b p. 416).

Selon la jurisprudence constante, les petites zones à bâtir isolées situées à l'extérieur des zones constructibles sont un facteur de dispersion des constructions et vont à l'encontre du principe fondamental de concentration. Elles ne sont pas seulement inopportunes, mais également contraire à la loi ( ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395). La pratique tolère des exceptions fondées sur la réalisation d'autres objectifs consacrés par le droit de l'aménagement du territoire: la nécessité de tenir compte d'une structure traditionnelle du milieu bâti ( ATF 116 Ia 339 consid. 4b p. 343), d'agrandir de façon mesurée et objectivement justifiée une zone à bâtir (cf. ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; arrêt 1C\_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5 et les arrêts cités), voire pour maintenir l'habitat rural ou des zones de hameaux pour assurer le maintien de petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir si le plan directeur le prévoit (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n° 84/85 ad art. 15 LAT ; FLÜCKIGER/GRODECKI, in Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [éd.], Commentaire LAT, n° 29 ad art. 15).

#### **E. 4.3**

Le rapport d'examen final à l'appui de la nouvelle planification, de mai 2017, expose que la fusion des communes de Gumefens, Avry-devant-Pont et Le Bry a nécessité une réflexion nouvelle sur l'aménagement du territoire. Outre les trois villages précités, les noyaux bâtis sont La Cantine, les lieux-dits Villars d'Avry, Villarvassaux, Le Pont et le camping du lac. L'un des buts de la révision du PAL est d'affirmer la centralité des sites principaux en donnant la priorité au village d'Avry-devant-Pont, densifier à proximité des centres, lutter contre l'étalement et la dissémination des constructions et limiter le développement des "quartiers satellites" (p. 18). Le renforcement de la vocation touristique des rives du lac, notamment le développement des chemins de randonnée pédestre et cycles, fait partie de la promotion d'un tourisme doux. S'agissant de la protection des sites de paysage, il s'agit en particulier de viser une qualité accrue des secteurs exposés à la vue (par exemple A.\_\_\_\_\_) et de limiter les constructions dans ce secteur (p. 23). Dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir, un déclassement d'une partie du PAD A.\_\_\_\_\_ était prévu, par le passage en zone libre d'une partie du secteur, une partie étant classée en ZIG conformément à la destination prévue en 1992 afin de permettre la construction d'environ 7000 m<sup>2</sup> de surface à vocation touristique et/ou socio-culturelle de type hôtelier/parahôtelier, scolaire ou similaire (maison de retraite).

#### **E. 4.4**

Les parcelles en cause sont situées en bordure du lac de la Gruyère, dans une zone dégagée entourée de forêt. Mis à part les trois bâtiments déjà réalisés, il ne s'y trouve aucun groupe de constructions dans un large rayon, hormis quelques constructions regroupées au sud-ouest à une certaine distance. Le secteur ne comporte pas d'urbanisation et ne peut être

rattaché à aucun des noyaux bâtis énumérés ci-dessus. Il s'agit typiquement d'une petite zone à bâtir isolée, clairement contraire au principe de concentration du bâti et d'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 2 let. a biset b LAT). Le maintien de ce périmètre en zone à bâtir aggraverait encore cette situation de mitage du territoire en permettant la réalisation d'autres bâtiments. Dans une telle situation, la décision de la DAEC était la seule à même de limiter cette situation manifestement contraire au droit de l'aménagement du territoire, en mettant fin au développement du bâti dans ce secteur. Contrairement à ce que soutient la recourante en invoquant le principe de proportionnalité, aucune solution moins contraignante ne permettrait d'aboutir à un résultat comparable.

#### **E. 4.5**

La recourante ne peut se fonder sur le PDCn pour affirmer que ses parcelles devraient demeurer en zone constructible. En effet, la cour cantonale a considéré que si le périmètre figurait sur la carte Territoire d'urbanisation (thème T101), ce document ne faisait que définir les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir; il s'agissait des terrains pour lesquels une mise en zone pouvait être envisagée, mais cela ne dispensait pas la commune d'examiner, lors de sa révision du PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Cette interprétation est confirmée par le ch. 2.2 du volet stratégique du PDCn, selon lequel le territoire d'urbanisation désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré". La recourante ne saurait donc prétendre que le maintien de ses parcelles en zone constructible aurait fait l'objet d'un examen précis dans le PDCn, qui permettrait de justifier une exception au principe de concentration, respectivement à l'interdiction de principe des petites zones constructibles isolées.

#### **E. 4.6**

La cour cantonale a également considéré que la réalisation d'un quartier de moyenne densité en plus des trois bâtiments existants irait à l'encontre du plan directeur des rives du lac de la Gruyère, qui prévoit de minimiser les atteintes au paysage afin de préserver les points de vue majeurs, notamment depuis l'autoroute. La référence de la recourante à la jurisprudence relative aux parcs d'éoliennes ( ATF 132 II 408 ) est sans pertinence puisque cette dernière tient compte de l'intérêt public important au développement des énergies renouvelables, alors que la recourante, dont le projet est contraire aux principes fondamentaux de la LAT, ne peut se prévaloir d'un intérêt comparable. Par ailleurs, contrairement aux parcs d'éoliennes, les bâtiments d'habitation doivent en règle générale être rassemblés dans un espace clairement séparé du territoire non construit (cf. ci-dessus consid. 4.2).

#### **E. 4.7**

La recourante ne saurait non plus se prévaloir du principe de stabilité des plans: la mesure contestée intervient dans le cadre d'une révision générale du PAL faisant suite notamment à la fusion de trois communes, révision dont la nécessité n'est au demeurant pas contestée. En outre, même en retenant la dernière planification prétendument de 1996, celle-ci date d'il y a plus de vingt ans (cf. art. 15 al. 4 let. b LAT ) et, depuis lors, la loi exige explicitement la réduction des zones à bâtir surdimensionnées ( art. 15 al. 2 LAT ).

Les principes de la bonne foi et de la confiance ne font pas non plus échec à la mesure litigieuse. En effet, à supposer que la recourante puisse se prévaloir d'assurances de la commune lui permettant de réclamer un traitement contraire à la réglementation en vigueur (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538), rien ne permet d'affirmer que la DAEC, autorité

cantonale d'approbation, aurait fourni des assurances contre tout changement d'affectation à l'occasion d'une nouvelle planification. Au demeurant, la jurisprudence est, comme on l'a vu, constante quant à l'importance accordée au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 129 II 369 consid. 4.2.1 p. 398; 115 Ib 148 consid. 5c p. 151). Son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale; celles-ci doivent être exclues lorsque, comme en l'espèce, la non-conformité aux principes rappelés ci-dessus apparaît particulièrement évidente (arrêt 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7).

Quant à l'autonomie communale dont se prévaut également la recourante, elle ne saurait non plus faire échec à l'application des règles fondamentales en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 1 et 3 LAT ; arrêt 1C\_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.2 et 4.6). Sur ce point, l'autorité cantonale ne s'est pas contentée de substituer son appréciation à celle de l'autorité communale, mais a sanctionné une situation clairement contraire, comme on l'a vu, au droit fédéral.

#### **E. 4.8**

Enfin, dans la mesure où la solution confirmée par la cour cantonale est conforme au droit fédéral, elle ne saurait être qualifiée d'arbitraire ni dans ses motifs, ni dans son résultat.

#### **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 68 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.