

# BGer 1C 378/2016 vom 4. Januar 2017

Bundesgericht, 2017-01-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_378\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_378_2016)

FR: TF 1C 378/2016 du 4 janvier 2017

IT: TF 1C 378/2016 del 4 gennaio 2017

## Regeste

révision générale du plan d'aménagement local, déclassement | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## 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 de droit public ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourantes sont propriétaires de la parcelle dont le Tribunal cantonal a confirmé le déclassement en zone agricole. Elles ont qualité pour agir ( art. 89 al. 1 LTF ).

### E. 2

Les recourantes se plaignent de constatation manifestement inexacte des faits sur plusieurs points. Au moment de la révision du PAL, il n'y avait pas de surdimensionnement de la zone à bâtir puisque la commune disposait encore d'une réserve de 8'218 m<sup>2</sup>; les pièces produites en instance cantonale démontreraient que le terrain était suffisamment équipé; l'accès à la route principale était assuré notamment par une route aménagée par les recourantes et dont les autres propriétaires pourraient bénéficier; les infrastructures de transport public se trouveraient à proximité. Les recourantes avaient aussi tenté de mettre leur terrain en valeur en mandatant une agence, en procédant à des raccordements, en accordant des servitudes de passage gratuitement à la commune pour les canalisations (alors que cette dernière envisageait déjà de sortir la parcelle de la zone à bâtir), en constituant des cédules hypothécaires et en vendant une partie du terrain après division de la parcelle. Les recourantes relèvent aussi que la parcelle n'est pas isolée du centre du village et qu'elle s'insérerait dans la zone à bâtir existante. S'agissant des nouvelles mises en zone à bâtir, les recourantes contestent que la régularisation des constructions et aménagements existants soit justifiée par un intérêt public suffisant.

### E. 2.1

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), à moins que ceux-ci n'aient été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire de l' art. 9 Cst. ( ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62 ) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF . Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF ; ATF 141 II 14 consid. 1.6 p. 24; 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). En matière d'appréciation des

preuves et d'établissement des faits, l'autorité tombe dans l'arbitraire lorsqu'elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables ( ATF 134 V 53 consid. 4.3; 129 I 8 consid. 2.1; 118 Ia 28 consid. 1b et les arrêts cités; pour une définition de l'arbitraire cf. ATF 134 I 263 consid. 3.1 p. 266).

## **E. 2.2**

La question de savoir si la "réserve théorique" de 8'218 m<sup>2</sup> - dont l'existence est admise par la cour cantonale - permettait de remettre en cause le surdimensionnement de la zone à bâtir n'est pas une question de fait mais de droit puisqu'elle dépend de l'utilisation d'un facteur de 1,4 au lieu des 1,3 finalement retenus. La cour cantonale a également considéré que l'équipement de la parcelle n'était pas déterminant, l'existence d'un équipement de base complet et d'un accès suffisant n'imposant pas le maintien de la parcelle en zone à bâtir. Il s'agit là aussi d'une question de droit. L'arrêt attaqué ne conteste pas, cela étant, l'existence de l'équipement et de l'accès dont les recourantes se prévalent. En considérant que les recourantes n'avaient pas mis en valeur leur bien-fonds affecté en zone à bâtir depuis de nombreuses années, la cour cantonale n'a fait que constater l'absence de toute construction sur la parcelle en cause, ce qui constitue un fait indéniable. Sans les remettre en cause, la cour cantonale a considéré que les démarches entreprises par les recourantes pour valoriser les terrains n'avaient pas abouti, quelles qu'en soient les raisons. Quant à la situation de la parcelle par rapport au village, elle ressort clairement du plan reproduit dans l'arrêt attaqué. La question de savoir si le quartier doit être considéré comme largement bâti au sens de l'art. 15 LAT est elle aussi une question de droit. Les recourantes critiquent également les nouvelles mises en zone à bâtir. Les griefs soulevés à ce propos ne relèvent toutefois pas de l'établissement des faits, mais de l'application des principes du droit de l'aménagement, voire du droit à l'égalité de traitement. Les recourantes omettent également de préciser en quoi ces griefs présenteraient une pertinence pour juger du déclassement de leur propre parcelle. Les recourantes admettent d'ailleurs que le moratoire institué à l'art. 38 al. 2 LAT n'a pas d'influence directe sur le présent litige dès lors que la modification du PAD a comme but une augmentation globale de la zone à bâtir dans la commune. Les griefs relatifs à l'établissement des faits doivent dès lors être écartés, dans la mesure où ils sont recevables.

## **E. 3**

Invoquant l'art. 15 LAT, les recourantes estiment que l'évaluation des besoins de zones à bâtir serait basée sur des chiffres datant de 2009 et qui n'auraient été actualisés ni en 2010 au moment de la mise à l'enquête, ni même lors de l'enquête complémentaire en octobre 2011, alors qu'une grande partie des terrains étaient déjà construits. Invoquant également l'art. 15 LAT et les art. 1 et 3 LAT, les recourantes estiment que la zone à bâtir, finalement définie selon un facteur de 1,3 au lieu de 1,4 comme admis par le SeCA, aboutirait à un sous-dimensionnement contraire au droit fédéral. Le terrain des recourantes serait ainsi nécessaire aux besoins, compte tenu de la forte demande; depuis septembre 2010, 127 appartements auraient été réalisés et la moitié des zones à bâtir disponibles aurait déjà été utilisée. La parcelle des recourantes s'inscrirait dans le périmètre du quartier déjà largement construit et équipé.

### **E. 3.1**

Une mesure d'aménagement du territoire, telle le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi ( art. 36 Cst. ). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation ( ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98 et les arrêts cités). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation ( ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448 et les arrêts cités).

### **E. 3.2**

La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles. Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique ( ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424.). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT (applicable en l'occurrence), les zones à bâtir surdimensionnées sont contraires à la LAT et doivent être réduites ( ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211). La mesure de planification doit en outre être fondée sur une pesée des intérêts en présence objectivement justifiable ( art. 3 OAT ). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, développement démographique, développement économique, état et développement du réseau de transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (arrêt 1C\_15/2013 du 9 août 2013).

### **E. 3.3**

Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l' art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT , les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites ( ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211). Le nouvel art. 15 LAT , entré en vigueur le 1er mai 2014, prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que 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 (al. 3). Le nouvel art. 15 al. 4 LAT précise ce qui suit: De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. 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; c. les terres cultivables

ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur. Avec cette révision de la LAT, le législateur a entendu durcir la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (arrêt 1C\_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1; cf. Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1). Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins ( ATF 141 II 393 consid. 2 p. 395). Le Tribunal cantonal a considéré que les principes du nouveau droit devaient s'appliquer en procédure de recours, ce que les recourantes ne contestent pas. Le présent litige n'est toutefois pas concerné par le moratoire instauré à l' art. 38a al. 2 LAT .

### **E. 3.4**

Dans un premier temps, le SeCA a considéré que le facteur de dimensionnement de la zone à bâtir - par rapport aux quinze années précédentes - qui était alors de 1,89 pour la commune, devait être ramené à 1,2. Il a par la suite autorisé un facteur de 1,4 pour tenir compte des difficultés rencontrées par la commune dans la réduction de sa zone à bâtir et de la bonne desserte en transports publics. Dans son préavis d'examen final, le SeCA a établi que la commune disposait d'une réserve de zone à bâtir de 145'960 m<sup>2</sup>, soit 8'218 m<sup>2</sup> de moins que la réserve admissible, correspondant à un facteur de 1,3 au lieu de 1,4. Cette évaluation se fonde sur les chiffres d'octobre 2011. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, l'autorité de planification n'est pas tenue d'actualiser constamment ces données, par nature évolutives, dans le cadre du processus de longue haleine que représente la redéfinition de la zone constructible de l'ensemble du territoire communal. Comme le relève la cour cantonale, les recourantes se contentent de simples affirmations sans démontrer que la planification adoptée serait dépassée au point de nécessiter une nouvelle adaptation en application de l' art. 21 al. 1 LAT . L'on voit d'ailleurs mal comment cela pourrait être le cas, compte tenu notamment des dispositions cantonales permettant de reconnaître à la planification en cours un effet anticipé (art. 91 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions - LATeC).

### **E. 3.5**

Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, le facteur de 1,3 au lieu des 1,4 admis par le SeCA n'apparaît pas contraire au droit fédéral. Initialement fixé à 1,2, ce facteur a été porté à 1,4 pour tenir compte des difficultés de déclassement rencontrées par la commune et en raison des bonnes dessertes vers Fribourg et Payerne. Le facteur de dimensionnement ainsi défini constitue une limite à ne pas dépasser et n'interdit pas aux communes de demeurer en deçà pour se ménager une certaine marge de manoeuvre permettant de tenir compte des éléments imprévisibles tels la nécessité de procéder à des reclassements en fonction par exemple de décisions judiciaires (arrêt 1C\_54/2015 du 2 novembre 2015 consid 4.2). Le fait que la parcelle est déjà équipée ne constitue pas non plus un élément pertinent (idem), et les démarches entreprises par les recourantes pour mettre en valeur leur bien ne changent rien au fait que le terrain est actuellement non bâti. La surface déclassée se trouve en bordure d'une zone résidentielle (quartier de l'Etriva) à faible densité, nettement séparée de la zone du village. Son déclassement crée un léger décrochement à l'intérieur de ce quartier, sans pour autant qu'il en résulte une brèche dans le tissu bâti (arrêt 1C\_113/2014

du 3 septembre 2014 consid. 3.3).

### **E. 3.6**

Invoquant l' art. 16 LAT , les recourantes soutiennent que leur terrain serait impropre à un usage agricole; il ne serait même pas classé dans l'échelle des valeurs agricoles du plan communal des aptitudes agricoles. Aux termes de l' art. 16 al. 1 LAT , les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole. En cas de déclassement d'une parcelle constructible pour des motifs de surdimensionnement de la zone à bâtir, la possibilité d'une exploitation effective à des fins agricoles n'est pas déterminante. On peut retenir qu'un intérêt général au classement en zone agricole est établi si, d'une part, le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l' art. 15 LAT , et si d'autre part un classement dans la zone à protéger au sens de l' art. 17 LAT , voire dans une autre zone inconstructible selon l' art. 18 LAT , ne s'impose pas (arrêt 1C\_15 2008 du 10 juin 2008 consid. 2.2.3). Tel est le cas en l'occurrence, la parcelle des recourantes se trouvant en outre rattachée à l'ensemble du périmètre de la zone agricole, conformément aux exigences de l' art. 16 al. 2 LAT .

### **E. 3.7**

En définitive, la décision de déclassement repose sur des critères objectifs, conformes au but d'intérêt public recherché. La commune n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu dans ce domaine. Le grief de violation de la garantie de la propriété doit lui aussi être rejeté, les recourantes se contentant de mentionner à ce sujet leur droit à une indemnisation pour expropriation matérielle.

### **E. 4**

Invoquant l' art. 8 Cst. , les recourantes se plaignent d'une inégalité de traitement. En 2009, elles ont divisé leur parcelle pour créer la parcelle n° 878, sur laquelle la construction d'une villa a été autorisée en 2011. Comme le rappelle la cour cantonale, la situation de la nouvelle parcelle diffère fondamentalement de celle des recourantes puisqu'un immeuble y a été construit. Les recourantes relèvent que cette construction n'existait pas au moment de la décision de déclassement. Il n'en demeure pas moins que le projet était à tout le moins en voie de réalisation lors de la seconde mise à l'enquête, de sorte que les circonstances étaient objectivement différentes.

### **E. 5**

Invoquant enfin l' art. 9 Cst. , les recourantes relèvent que la commune aurait toujours soutenu le développement du quartier. Elle aurait encouragé les recourantes à mettre en valeur leur parcelle et en aurait profité pour faire passer le réseau d'eaux usées et obtenir gratuitement des servitudes de la part des recourantes. Or, depuis le mois de mars 2009 en tout cas, elle projetait de sortir la parcelle de la zone à bâtir.

#### **E. 5.1**

Découlant 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. 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 l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.)

### **E. 5.2**

L'arrêt attaqué retient que les recourantes ont été informées par la commune, dès 2009 de son intention de sortir la parcelle de la zone à bâtir et de préaviser négativement à tout projet de construction qui serait désormais présenté. La cour cantonale ajoute que dès le 12 janvier 2006, la commune aurait informé les recourantes des risques que le surdimensionnement de la zone à bâtir faisait courir aux propriétaires. Dès lors, les démarches entreprises par la commune pour équiper le quartier ne pouvaient être interprétées comme une assurance concrète quant au maintien de la parcelle en zone à bâtir. Le grief doit lui aussi être écarté.

### **E. 6**

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourantes qui succombent. Il n'est pas alloué de dépens à la commune, celle-ci agissant dans le cadre de ses attributions officielles ( art. 68 al. 3 LTF ).

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