

BGer 1C_620/2022 vom 26. September 2024

Bundesgericht, 2024-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_620_2022

FR: TF 1C_620/2022 du 26 septembre 2024

IT: TF 1C_620/2022 del 26 settembre 2024

Erwägungen

E. 1

Les recours sont dirigés contre le même arrêt cantonal et ont une teneur identique. Leurs auteurs n'ont pas d'intérêts contradictoires qui commanderaient un prononcé séparé. Dans ces conditions, l'économie de procédure justifie de joindre les causes 1C_620/2022 et 1C_621/2022 pour les traiter dans un même arrêt (art. 24 PCF [RS 273d] applicable par renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 2

Les membres des hoiries A. _____ et G. _____ sont propriétaires respectifs de différents biens-fonds situés sur le territoire de la Commune d'Avry, concernés par la révision du PAL communal, qui en refuse la mise en zone constructible (parcelles 2363 et 2450), respectivement en maintient l'affectation en zone d'intérêt général (parcelle 2270). A ce titre, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme la planification litigieuse et peuvent se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à son annulation ou à sa modification. Partant, ils bénéficient de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Cela étant, bien que le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), il n'examine que les griefs invoqués conformément à l'exigence de motivation qu'impose l' art. 42 al. 2 LTF . La partie recourante doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit (ATF 142 I 99 consid. 1.7.1). Il n'appartient cependant pas au Tribunal fédéral de dégager d'une argumentation prolix et confuse les moyens susceptibles d'être recevables et pertinents (cf. arrêt 1C_336/2017 du 31 janvier 2018 consid. 3). Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF), la partie recourante devant alors mentionner, sous peine d'irrecevabilité, les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 146 I 62 consid. 3). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2). Le Tribunal relève que ces exigences sont connues des recourants (cf. arrêts 1C_276/2022 du 20 mai 2022 consid. 3; 1C_336/2017 du 31 janvier 2018 consid. 3 et 1C_210/2011 du 29 novembre 2011 consid. 3). L'analyse des recours se limitera partant aux seules critiques suffisamment motivées, respectivement rédigées de manière compréhensible en une partie ou une autre des écritures adressées au Tribunal fédéral.

E. 3

Les recourants semblent à plusieurs reprises remettre en cause la planification directrice cantonale, en particulier le PDCant et le projet d'agglomération fribourgeoise de 4

e génération (ci-après: PA4). Tout comme devant le Tribunal cantonal, ils se plaignent en substance de la retranscription du territoire d'urbanisation (cf. art. 8a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]). Cependant, comme l'a expliqué l'instance précédente, sans que cela ne soit du reste discuté, selon la législation fribourgeoise, les plans directeurs - qui ne lient pas les particuliers - ne sont pas susceptibles de recours (cf. art. 76 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RS/FR 710.1]). Cette limitation découle également du droit fédéral, en particulier de l'art. 9 al. 1 LAT (cf. arrêt 1C_423/2016 du 3 avril 2017 consid. 4.2 et les arrêts cités). Aussi les critiques dirigées directement contre la planification directrice sont-elles irrecevables. Les recourants ne démontrent d'ailleurs pas que les options prises par la planification directrice fribourgeoise seraient contraires au droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. Dans cette mesure, le recours est irrecevable.

E. 4

Les recourants reprochent aux autorités cantonales d'avoir créé une multitude de procédures empêchant, ce faisant, les administrés de comprendre l'évolution de la planification et de n'avoir pas suffisamment informé le public. Ils y voient une violation de leur droit d'être entendus. Cependant, au mépris des exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, leurs mémoires ne contiennent aucune motivation permettant de conclure que la procédure menée par les autorités précédentes contreviendrait aux garanties de l'art. 29 al. 2 Cst. ; une partie de leur argumentaire se trouve d'ailleurs sur deux pages photocopiées de leurs recours au Tribunal cantonal du 15 novembre 2021, intégrées dans leur recours déposés césans; un tel procédé n'est pas admissible au regard des exigences de motivation; sous cet angle, le grief doit d'emblée être déclaré irrecevable (art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2; 139 I 306 consid. 1.2). Les critiques des recourants peuvent néanmoins être comprises comme portant sur une violation du principe de la coordination en tant qu'ils soutiennent que leurs griefs contre la planification de détail (PAD), spécialement s'agissant de l'équipement routier du secteur d'Avry-Centre, de même que ceux contestant la création d'une halte CFF, auraient dû être examinés au stade du PAL.

E. 4.1

L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire; la loi prévoit cependant qu'ils sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT . Le contenu ou l'ampleur d'une coordination "suffisante" ressort des principes généraux (notamment de la nécessité d'effectuer une pesée globale des intérêts, dans la mesure où elle est exigée dans le droit de la construction et de l'aménagement) ou de prescriptions spéciales (cf. arrêt 1C_209/2022 du 25 août 2022 consid. 5.1 et les références citées).

E. 4.2

Le Tribunal cantonal a reconnu que la planification du territoire d'Avry s'inscrivait dans un environnement normatif très dense, impliquant, en résumé, plusieurs degrés de planification (PAL, PAD, CFF). Le principe de la coordination n'impliquait cependant pas de geler toutes les procédures dans l'attente d'une décision globale réglant tous les griefs des recourants.

E. 4.2.1

Il est vrai que l'art. 25a LAT s'applique également au niveau de la planification d'affectation, en particulier lorsque l'adoption d'un plan entraîne les décisions de plusieurs autorités. Cependant, lorsqu'il s'agit d'assurer une coordination régionale et de coordonner plusieurs projets impliquant des degrés de planification différents, en l'occurrence une procédure fédérale d'approbation des plans (ci-après: PAP) pour la gare CFF ainsi qu'un PAD pour la planification de détail du secteur d'Avry-Centre, la coordination globale s'opère à l'échelon supérieur de la planification directrice (cf. arrêts 1C_694/2021 du 3 mai 2023 consid. 7.1; 1C_474/2018 du 11 mai 2021 consid. 5.1; PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, Remarques préliminaires relatives aux art. 6 à 12 LAT, n. 3 ss). Or, le Tribunal cantonal a retenu que le PDCant et PA4, à la lumière desquels le PAL a été examiné, garantissaient cette coordination entre les différents projets d'aménagement du territoire de la commune, ce dont rien dans les explications des recourants ne permet de douter. Par ailleurs et contrairement à ce que sous-entendent les recourants, le principe de la coordination ne commande pas non plus d'examiner dans le cadre de la révision du PAL leurs griefs dirigés contre la planification de détail, singulièrement le PAD Avry-Centre, ou encore contre le projet de halte CFF.

E. 4.2.2

En effet, à l'examen du PAL, il apparaît que celui-ci revêt une portée générale, dont les détails, au vu des projets autorisés dans le secteur, doivent être précisés dans une planification de détail ultérieure; cela apparaît non seulement conforme au droit cantonal (cf. art. 62 et 63 LATeC), mais également à l'organisation pyramidale de la planification (cf. également arrêt rendu ce jour dans la cause connexe 1C_604/2022 consid. 2.3.1 et 2.3.2), dont découle l'obligation d'opter pour l'instrument de planification approprié (cf. ATF 140 II 262 consid. 2.3.1); une telle manière de procéder n'apparaît ici pas non plus entraver la coordination nécessaire. En particulier, s'agissant de l'équipement routier du secteur d'Avry-Centre mis en cause par les recourants, il faut, avec l'instance précédente, constater que le PAL pose les bases de l'affectation (cf. art. 38 ss LATeC), mais ne permet pas encore de dire dans le détail quelles autres activités s'implanteront et la mesure dans laquelle celles-ci influenceront la fréquentation des routes, précisions qu'il appartiendra au PAD d'apporter (cf. art. 66 LATeC; voir également arrêt rendu ce jour dans la cause connexe 1C_604/2022 consid. 2.3.1 et 2.3.2). Ainsi, au stade du PAL, il suffit de constater que le secteur d'Avry-Centre est déjà en zone à bâtir, se situe à côté d'une route cantonale, qu'une voie de chemin de fer y existe de longue date et qu'une halte CFF y est projetée; il n'apparaît dès lors pas qu'une desserte suffisante serait impossible, ce qui répond aussi au principe de coordination (cf. arrêts 1C_546/2021 du 8 septembre 2023 consid. 5.1; 1C_274/2019 du 28 septembre 2020 consid. 5.1).

E. 4.2.3

A propos de la création de cette halte CFF, en remplacement de deux haltes existantes, on ne discerne pas non plus que ce projet aurait dû être intégré, au nom de la coordination, dans la planification d'affectation générale communale; rien dans les explications des recourants ne permet de s'en convaincre. Outre que l'approbation des plans ferroviaires relève d'une procédure fédérale particulière, les recourants ne prétendent pas - pas plus que devant l'instance précédente - que la procédure parallèle menée par l'autorité fédérale compétente présenterait un risque de décisions contradictoires (cf. rt. 25a al. 3 LAT), risque qui n'apparaît en l'occurrence pas manifeste.

E. 4.3

En conclusion, et pour autant que recevable, le grief doit être rejeté. Il s'ensuit par ailleurs, en ce qui concerne le recours au Tribunal fédéral, que les nombreuses critiques émises à l'encontre du PAD doivent être déclarées irrecevables, celles-ci excédant l'objet du litige (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2); il en va de même des critiques qui portent sur la halte CFF et, plus largement sur le tracé ferroviaire du secteur; les explications des recourants en lien avec une violation de la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (LCdF; RS 742.101) ou encore avec ce qu'ils nomment "projet WAKO" (ndr. renouvellement des voies permettant aux trains équipés de la technologie WAKO - compensation du roulis - de circuler plus rapidement) sont au demeurant peu claires.

E. 5

Les recourants contestent enfin le maintien de leurs parcelles respectives en zone agricole, respectivement en zone d'intérêt général. Il s'agit, à la lumière des constatations et considérations cantonales, des parcelles 2363, 2450 et 2270. A l'appui de leurs pourvois, les recourants évoquent cependant encore une série d'autres parcelles réparties sur les territoires des communes d'Avry et de Corminboeuf et se plaignent que celles-ci "ne sont pas citées" dans l'arrêt attaqué. Ils n'exposent cependant pas en quoi il serait critiquable d'avoir ignoré ces parcelles; en particulier ne se plaignent-ils pas d'un déni de justice, ce que le Tribunal fédéral n'examine pas d'office (art. 106 al. 2 LTF). Le Tribunal fédéral limitera partant son examen à la situation des biens-fonds considérés par l'instance précédente.

E. 5.1

En ce qui concerne les parcelles 2363 et 2450, le Tribunal cantonal a souligné que la Commune d'Avry, située en priorité d'urbanisation 1 selon le PDCant, ne pouvait pas bénéficier de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. Le PDCant prévoit en effet qu'en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle notamment, dans la catégorie de priorité d'urbanisation 1, une extension d'un maximum de 5 ha peut être planifiée, mais uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 3 ha (cf. PDCant, T102, Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 2). Or, en l'occurrence, à la lumière des chiffres établis par la commune - et retenus par la DIME -, les réserves en zone à bâtir légalisées se chiffrent à 5 ha et dépassent ainsi largement le maximum de 3 ha admis par le PDCant; cela exclut en soi toute nouvelle mise en zone. Les explications sybillines des recourants n'y changent rien. On ne discerne en effet pas en quoi les contestations dirigées contre le changement d'affectation du secteur d'Avry-Centre (passage pour l'essentiel d'une zone d'activités à une zone de centre) auraient une influence sur le sort de leurs parcelles; on ne voit en particulier pas - le secteur d'Avry-Centre étant déjà affecté à la zone à bâtir - que le refus des modifications projetées conduirait à la collocation de leurs parcelles en zone à bâtir. Au surplus, les critiques encore

émises par les recourants portent sur le PAD, et doivent, pour les motifs déjà exposés, être déclarées irrecevables (cf. consid. 4.3 ci-dessus).

E. 5.2

Pour ce qui est du maintien de la parcelle 2270 en zone d'intérêt général et de la restriction au droit de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) qui en découlerait, le recours est indigent; les recourants se contentent de retracer l'historique de l'affectation de cette parcelle et d'affirmer appellatoirement que les projets prévus sur ce bien-fonds, en particulier s'agissant de la création d'un parking souterrain, pourraient être réalisés sur d'autres parcelles, ce qui n'est pas suffisant. Rien ne commande ainsi de s'écarter de l'appréciation de la cour cantonale (cf. art. 106 al. 2 LTF ; consid. 2 ci-dessus).

Il apparaît quoi qu'il en soit que la restriction discutée repose sur une base légale, en l'occurrence l'art. 55 LATeC, qui prévoit en substance l'affectation en zone d'intérêt général pour servir le bien commun de la collectivité, pour l'implantation de bâtiments et d'équipements d'utilité publique et destinés à la réalisation de tâches publiques; cela n'est d'ailleurs pas discuté. La parcelle 2270 est en outre directement adjacente à la zone d'intérêt général existante ainsi qu'à tous les bâtiments communaux et, plus particulièrement, aux bâtiments scolaires et aux installations sportives. L'affectation litigieuse vise à la création d'un parking souterrain desservant cette zone et à la mise en place d'un dépose-minute sécurisé pour les enfants. Or, il ressort de l'arrêt attaqué que l'utilisation de cette parcelle, contrairement à d'autres biens-fonds du secteur, n'impose pas la traversée de la route, en particulier pour les enfants, ce que les recourants ne discutent d'ailleurs pas valablement. La proximité immédiate de la parcelle permet également une utilisation rationnelle et efficiente des installations projetées ainsi qu'un accès direct aux installations d'utilité publique déjà présentes sur le site. Les aménagements projetés apparaissent aussi justifiés par la croissance de population que connaît la commune, laquelle n'est pas non plus valablement contestée. Sur cette base, rien ne laisse supposer qu'il ne s'agirait que de vagues projets; au contraire, ceux-ci apparaissent dictés par la nécessité réelle de sécuriser le périmètre dont le cumul d'utilisateurs, entraîné par la forte croissance de population de la commune, et la fréquentation des lieux, génère une certaine insécurité routière. De leur côté, pas plus que devant le Tribunal cantonal, les recourants ne démontrent que la mise en zone d'intérêt général de la parcelle impacterait leur exploitation agricole - la parcelle étant au demeurant déjà affectée à la zone d'intérêt général -, voire les priverait de la possibilité de construire des installations agricoles ailleurs sur leur domaine; comme l'a à juste titre expliqué l'instance précédente, les recourants peuvent le cas échéant réaliser des installations nécessaires à leur exploitation sur leurs parcelles agricoles si les conditions légales en sont réunies (cf. art. 16 et 24 ss LAT). Il n'apparaît ainsi pas disproportionné de maintenir la parcelle 2270 en zone d'intérêt général pour répondre à la réalisation de projets concrets d'utilité publique. Les recourants concernés (membre de l'hoirie 1) conservent enfin, comme l'a indiqué le Tribunal cantonal, la possibilité de demander l'expropriation et le dédommagement pour la restriction qui leur est imposée (cf. art. 117 al. 1 LATeC).

Rien dans les explications des recourants ne permet ainsi en définitive de conclure à l'existence d'une atteinte inadmissible à leur droit de propriété. Insuffisamment motivé, le grief est irrecevable.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours, dans la faible mesure de leur recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (cf. art. 66 al. 1 LTF). La Commune d'Avry, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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