

# FR\_GERICHTE 602 2010 102 vom 8. Februar 2012

FR Kantonsgericht, 2012-02-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2010\\_102](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2010_102)

FR: FR\_GERICHTE 602 2010 102 du 8 février 2012

IT: FR\_GERICHTE 602 2010 102 del 8 febbraio 2012

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 1

a) En adoptant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du

### E. 2

a) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Aux termes de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). L'art. 19 LAT précise ce qu'il faut entendre par terrain équipé. En outre, selon l'art. 50 LATeC, les zones d'intérêt général font partie de la zone à bâtir. Les cantons doivent veiller à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT, soit jusqu'au 1er janvier 1988 (art. 35 al. 1 let. b LAT). Les plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT conservent leur validité jusqu'à cette date (art. 35 al. 3 LAT). A l'échéance de ce délai de péremption, les anciens plans encore en force qui n'ont pas été remplacés par une nouvelle planification fondée sur la LAT, ou qui n'ont pas pour le moins été confirmés au terme d'une procédure fondée sur la LAT, ont perdu toute validité en ce qui concerne la délimitation des zones (ATF 1C\_311/2010 du 7 octobre

- 8 - 2010, consid. 4; 1P.382/2005 du 30 novembre 2005, consid. 3.3; B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz – Kommentar, Berne 2006, nn 5 et 6 ad art. 35 LAT).

Jusqu'à l'adoption d'un nouveau plan d'affectation conforme au droit fédéral qui délimitera les zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal (art. 36 al. 3 LAT). b) En l'occurrence, le plan d'affectation de l'ancienne Commune de E. \_\_\_\_\_ a été adopté par le planificateur local le 19 septembre 1976. Il a été approuvé par le Conseil d'Etat le 16 décembre 1980. Quand bien même l'approbation par le Conseil d'Etat est intervenue après l'entrée en vigueur de la LAT, le 1er janvier 1980, il faut constater que cette autorité n'a pas appliqué la nouvelle législation fédérale et s'est limitée à examiner le plan au regard de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement

du territoire (dont la validité avait été limitée au 31 décembre 1979 et qui était donc abrogé) et l'ancienne loi cantonale sur les constructions du 15 mai 1962. Compte tenu de cette situation, il est patent que l'approbation du PAL de 1976 par le Conseil d'Etat ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 36 al. 3 LAT. La conformité de ce plan d'affectation à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'a manifestement pas été contrôlée à l'occasion de la procédure d'approbation qui a conduit à la décision du Conseil d'Etat du 16 décembre 1980. Dans ces circonstances, il n'est pas possible d'appliquer au PAL de 1976 la règle qui veut que les plans d'affectation approuvés sous l'empire de la LAT sont présumés conforme à cette loi (ATF 1C\_311/2010 et les références). Même si, formellement, le PAL en cause a été approuvé après l'entrée en vigueur de la LAT, on doit constater que le Conseil d'Etat a appliqué une ancienne législation fédérale, qui était déjà abrogée à ce moment. En particulier, il n'a pas pris en considération les exigences de l'art. 15 LAT et a donné son accord à la création de zones à bâtir surdimensionnées. La commune ne prétend d'ailleurs pas le contraire lorsqu'elle confirme que la prochaine révision générale du PAL permettra "l'élaboration du premier plan d'aménagement satisfaisant aux exigences du droit fédéral" (cf. p. 28 des observations du 3 novembre 2011). Du moment que toute la procédure appliquée au PAL de 1976 se fonde sur les règles antérieures à l'entrée en vigueur de la LAT, il faut constater que cette planification a perdu sa validité à l'échéance du délai de 8 ans prévu par l'art. 35 al. 1 let. b LAT, soit depuis le 31 décembre 1987. Partant, conformément à l'art. 36 al. 3 LAT, jusqu'à l'approbation d'un plan d'affectation conforme au droit fédéral, la commune ne dispose que d'une zone à bâtir provisoire constituée par la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie. Toute autre construction située à l'extérieur de ce périmètre restreint ne peut être autorisée que sur la base des normes de droit fédéral régissant les constructions hors de la zone à bâtir. c) Dès lors que, sous l'angle de la délimitation des zones, le PAL de 1976 est périmé, la commune ne dispose plus actuellement d'un plan d'affectation pour organiser son territoire dans le secteur de E. \_\_\_\_\_ (la situation semble d'ailleurs identique dans le secteur de I. \_\_\_\_\_ où le PAL a été approuvé en 1979). Il ne saurait dès lors être question pour elle de procéder à une révision partielle d'une planification qui a perdu toute validité dans les domaines régis par la LAT, notamment dans la détermination des

- 9 - zones à bâtir. Il n'y a en effet aucun sens à planifier une zone d'intérêt général et à ordonner une mise en zone village de quelques centaines de mètres carrés de terrain lorsque tout le reste du territoire communal ne dispose que d'une zone à bâtir provisoire, réduite aux seuls secteurs déjà largement bâtis. Le PAL de 1976 étant privé de l'essentiel de ses effets de par le droit fédéral, la commune ne peut pas se contenter d'en modifier un secteur. Il lui incombe de revoir l'intégralité de son organisation territoriale. d) Il est possible que la construction d'un nouveau complexe scolaire soit nécessaire et présente une certaine urgence. Cette situation n'est pas suffisante toutefois pour ignorer les buts et principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. Parmi ceux-ci figure l'obligation d'assurer une utilisation mesurée du sol en coordonnant les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 1 LAT). Ce processus global doit prendre la forme d'une planification apte à coordonner les divers intérêts en jeu, notamment ceux du paysage, de l'habitat et des activités économique ainsi que ceux liés aux constructions publiques ou d'intérêt public (art. 3 LAT). Il est ainsi exclu pour le planificateur local de se limiter à adopter un plan sectoriel, qui ne concernerait que la zone d'intérêt général. L'implantation des zones résidentielles déploie forcément un effet sur le choix de l'emplacement d'une école; il en va de même de la coordination à opérer avec le secteur voisin de I. \_\_\_\_\_ où

l'ancien PAL présente apparemment les mêmes problèmes d'ancienneté que celui de E.\_\_\_\_\_. Les incertitudes actuelles relatives à l'organisation future du territoire qui sera prévue dans le prochain plan d'affectation s'opposent à une adoption d'un plan limité à la zone d'intérêt général. Le programme des étapes d'études du PAL présenté par la commune dans ses observations du 3 novembre 2011 démontre clairement que le processus de planification en est à son début et que les objectifs d'aménagement n'ont visiblement pas encore été fixés, pour ne pas parler des enjeux qui restent à identifier de manière précise. Dans ces conditions, le choix de l'emplacement de la zone d'intérêt général comme aussi de son contenu concret reste largement tributaire de la procédure d'aménagement à venir. Il convient donc de l'intégrer dans la réflexion globale que la commune doit mener sur son organisation spatiale future. Tant que le planificateur local n'aura pas délimité les zones à bâtir et les axes de développement de son territoire en fonction d'un dossier directeur établi en bonne et due forme, il ne sera pas en mesure de définir véritablement ses besoins en matière de constructions publiques. Les quelques réflexions faites dans le cadre du rapport explicatif à l'appui de la révision partielle du PAL sont insuffisantes à cet égard, car elles préjugent sans base solide du résultat de la procédure d'aménagement qui vient de débiter. Quant à se fonder, comme le fait la Direction, sur l'ancien projet de PAL ayant fait l'objet du rapport de synthèse négatif du 28 février 2005, pour considérer que le futur de l'aménagement de la commune est connu, il faut constater que ce procédé n'est pas admissible compte tenu des lacunes évidentes de ce projet, qui maintenait un grave surdimensionnement de la zone à bâtir. Le prochain plan d'affectation ne pourra pas être semblable au projet refusé. Une réduction importante de la capacité de la zone à bâtir aura nécessairement des répercussions sur les besoins en édifices publics. En d'autres termes, tant que la commune saura pas où elle va, elle ne pourra pas créer une nouvelle zone à bâtir pour y installer un complexe scolaire. Cette constatation vaut a fortiori s'agissant d'une extension de la zone village (actuellement réduite au périmètre largement construit) dès lors les axes de développement des secteurs résidentiels n'ont pas été établis.

- 10 - Le fait que l'art. 175 LATeC fixe aux communes un délai de 5 ans pour adapter leur PAL à la LATeC n'est d'aucun secours à l'intimée, dont l'essentiel de la planification est d'ores et déjà caduque. Jusqu'à l'approbation d'un plan d'affectation conforme au droit fédéral et à la LATeC, c'est l'art. 36 al. 3 LAT qui régit la zone à bâtir de ce secteur du territoire communal. e) En résumé, la révision partielle du PAL de 1976 doit être annulée non seulement parce qu'elle se veut le complément d'une planification de base devenue caduque depuis 1988 dans les domaines réglés par la LAT, mais aussi et surtout parce que la révision partielle en cause ne peut pas être considérée comme étant une planification indépendante, quasi sectorielle, susceptible d'avoir une validité propre sans lien avec l'organisation globale du territoire communal (secteur E.\_\_\_\_\_), dont la zone à bâtir est actuellement réduite au périmètre largement construit. Dans l'attente du plan d'affectation indispensable, il appartient à la collectivité locale de prendre les mesures provisoires pour assurer sa tâche en matière scolaire, ainsi qu'elle l'a fait jusqu'à ce jour avec son infrastructure actuelle.

### **E. 3**

Le recours doit ainsi être admis. La commune qui succombe est exonérée des frais de procédure (art. 133 CPJA). Il lui incombe en revanche de verser une indemnité de partie aux recourants qui ont fait appel à un avocat pour défendre leurs intérêts (art. 137 CPJA).

- 11 - l a C o u r a r r ê t e : I. Le recours est admis et la décision attaquée est annulée. Partant, la requête de modification du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme, secteur E.\_\_\_\_\_, mise à l'enquête publique dans la Feuille officielle est refusée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 1'500 francs versée par les recourants leur est restituée. III. Un montant de 6'042 fr. 60 (y compris 431 francs de TVA) à verser à Me Damien Piller est mis à la charge de la Commune de D.\_\_\_\_\_. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art 148 CPJA). Givisiez, le 8 février 2012/cpf La Greffière-stagiaire : Le Président : Communication.

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