

FR_GERICHTE 602 2011 27 vom 8. August 2012

FR Kantonsgericht, 2012-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2011_27

FR: FR_GERICHTE 602 2011 27 du 8 août 2012

IT: FR_GERICHTE 602 2011 27 del 8 agosto 2012

Regeste

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

Erwägungen

E. 5

Reste à examiner si, comme le prétendent les recourants, la mesure litigieuse concrétiserait une atteinte illicite à leur droit de propriété. Conformément à l'art. 36 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), les mesures étatiques qui restreignent le droit de la propriété, garantie par l'art. 26 Cst., doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. a) S'agissant de la base légale, il a été vu ci-dessus que la mesure de protection s'appuie valablement sur l'art. 72 LATeC, soit sur une loi au sens formel, suffisante pour justifier une restriction au droit de la propriété et imposer au propriétaire un certain devoir d'entretien et de remplacement des arbres et haies protégés. Du moment que la mesure de protection des éléments de végétation en cause trouve une base légale adéquate à l'art. 72 LATeC, il est inutile d'examiner si la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) pourrait également fonder la protection litigieuse. b) L'intérêt est public lorsqu'il est digne de considération et touche un grand nombre d'administrés, que ceux-ci ne peuvent satisfaire par leurs propres moyens. Il peut être valablement opposé à toutes les libertés, à condition d'être prépondérant. Cela implique pour l'autorité administrative de mettre en balance les différents intérêts publics et privés concrètement en présence, afin de déterminer lequel doit, compte tenu des circonstances, avoir le pas sur l'autre (ATF 110 Ia 99 consid. 5a; A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, pp 339 ss; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, n. 817; P. MOOR, *Droit administratif I – Les fondements généraux*, 2e éd., Berne 1994, pp 412 et 371 à 374 et les réf.). Une solution est conforme à l'intérêt public lorsqu'elle n'est pas en contradiction avec les principes d'aménagement (M. BIANCHI, *La révision du plan d'affectation communal*, Lausanne 1990, p. 102). La notion d'intérêt public est particulièrement large en matière de garantie de la propriété et n'est limitée que dans la mesure où le but visé est de nature purement fiscale ou contraire à d'autres normes constitutionnelles (ATF 111 Ia 98; E. BRANDT, *Les plans*, in F. ZÜRCHER, *L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal*, Lausanne 1990, p. 68). Un intérêt public est reconnu non seulement pour la

- 12 - protection d'un paysage d'une qualité exceptionnelle, mais également pour celle de secteurs de moindre qualité exerçant un certain attrait pour la population et les touristes ou servant à l'agrément et au délassement des personnes habitant dans les villes voisines et leurs banlieues (BRANDT, p. 75). En l'espèce et au vu de ces principes, il ne fait aucun doute qu'il existe un intérêt public à maintenir des espaces verts au sein d'une commune telle que F. _____, située en périphérie de l'agglomération fribourgeoise. Des mesures de

protection répondent en outre aux principes généraux du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire (art. 1 al. 2 let. a et b, 3 al. 2 let. d et al. 3 let. e LAT). Concrètement, le périmètre concerné présente une structure variée, formée de clôtures de haies, de bouquets d'arbres, d'ouvertures herbeuses, d'une petite forêt et d'un véritable parc avec des arbres alignés. D'une surface conséquente de plus de 2,5 hectares, ce parc structure le sommet de N. _____, au-dessus des zones de centre. Même s'il n'est pas directement visible de la route principale et n'est pas accessible à la population, il n'en demeure pas moins que ce périmètre constitue un élément de verdure important dans l'aménagement local. Son intérêt est de nature paysagère. Il a pu être constaté lors de l'inspection des lieux que les parcelles, bien qu'abritant des arbres d'ornement et pas uniquement des essences indigènes, présentent un intérêt esthétique élevé. Il est parfaitement raisonnable que le planificateur local entende conserver un périmètre de cette qualité, en évitant que, pour des questions de rentabilité, les propriétaires ne soient tentés de détruire un lieu aussi bien aménagé. Peu importe dès lors qu'à côté de l'aspect paysager, le parc ne présente pas toutes les caractéristiques d'un biotope et ne soit pas protégé à ce titre. Un intérêt public indéniable postule d'assurer la pérennité de l'aménagement végétal de haute qualité qui a été créé sur les parcelles des recourants. c) Il convient enfin de déterminer si l'atteinte à la garantie de la propriété des recourants respecte le principe de la proportionnalité. La proportionnalité suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités; cf. également GRISEL, p. 349). Ainsi, selon le principe de la proportionnalité, une restriction au droit de propriété ne doit pas imposer au propriétaire des obligations qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public recherché. Ainsi, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité doit appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (ATF 114 Ia 253; BRANDT, p. 78). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (arrêt du Tribunal fédéral 1A.238/2005 du 13 octobre 2006, consid. 6.1; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités; P. MOOR, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 42 ad art. 14). En l'occurrence, les mesures de protection litigieuses sont manifestement propres à atteindre le but recherché, à savoir le maintien en l'état des parcelles. L'intérêt privé des recourants à disposer sans restriction de leur terrain n'est pas suffisant pour l'emporter sur l'intérêt public décrit précédemment. A cet égard, il faut en effet constater que les parcelles se trouvent en zone agricole. Les possibilités d'utilisation du terrain ne sont pas sensiblement diminuées par rapport à un terrain équivalent sans les mesures de protection. Les recourants mettent d'ailleurs leurs parcelles à disposition d'un agriculteur

- 13 - qui y fait paître son bétail. Certes, l'entretien du parc implique des frais à charge du propriétaire. Outre que ces dépenses ont été manifestement exagérées dans le mémoire de recours, il apparaît aussi que, dans une large mesure, celles-ci devraient de toute manière être engagées même sans les mesures de protection, de manière à permettre l'exploitation agricole du secteur. De plus, suite à l'inspection des lieux, on doit constater que la sauvegarde de l'intérêt paysager mentionné précédemment justifie pleinement la charge imposée aux recourants. La présence d'un tel parc dans l'agglomération de Fribourg est suffisamment rare pour que le planificateur local se soucie d'assurer sa pérennité. Il ne peut pas se fonder exclusivement sur le bon vouloir du propriétaire pour espérer que l'objet soit

maintenu dans sa substance. Or, dans le cas particulier, tout en permettant d'atteindre le but recherché, la mesure qui affecte les éléments du parc reste dans un rapport raisonnable avec la propriété foncière. Laissant la possibilité d'une certaine exploitation agricole, la mesure n'a pas pour effet de bloquer toute évolution des objets protégés. Comme la commune l'a indiqué, l'entretien exigé du propriétaire n'est pas aussi important que dans le cas d'un parc protégé au sens de l'art. 15 RCU. Alors que, dans ce dernier cas, le propriétaire doit agir pour atteindre les objectifs fixés dans le document "composantes principales d'aménagement paysager" figurant en annexe du RCU, selon l'art. 14 RCU, l'entretien requis est plus souple puisque le but n'est pas d'obtenir un effet particulier, mais de maintenir la substance de la plantation. De plus, l'abattage n'est pas totalement interdit, mais soumis à autorisation du conseil communal qui peut fixer les conditions de remplacement. Or, cette décision, comme tous les actes de l'administration, est soumise au principe de la proportionnalité (art. 8 CPJA). Des garanties suffisantes existent donc pour affirmer que l'entretien exigé des propriétaires n'est pas disproportionné, compte tenu de l'intérêt public en jeu. d) Pour les motifs énumérés ci-dessus, on constate que c'est à bon droit que l'autorité intimée a estimé que la commune, agissant dans le cadre de sa compétence de planification, n'avait commis aucune violation de la garantie de la propriété des recourants, dès lors que les mesures de protection – proportionnées – tendent à sauvegarder un intérêt public prépondérant.

E. 6

Les recourants reprochent encore à la commune d'avoir violé le principe de la bonne foi dans la mesure où, suite à leur opposition du 11 octobre 2007, celle-ci a admis, tant lors de la séance de conciliation du 16 novembre 2007 que dans sa décision du 1er février 2008, la suppression des mesures de protection au titre de "parc protégé" au sens de l'art. 15 RCU sur leurs parcelles avant de réintroduire - sans les en informer particulièrement - une protection au sens de l'art. 14 RCU dans les modifications mises à l'enquête le 1er mai 2009. a) Selon l'art. 9 Cst., qui régit l'activité administrative dans son ensemble, toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Le principe de la bonne foi protège la confiance légitime qu'un citoyen place dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il règle sa conduite sur les décisions, les déclarations ou le comportement de celles-ci. 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 que ce dernier se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour

- 14 - 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 (ATF 131 II 627 consid. 6.1; arrêts du Tribunal fédéral 9C_695/2008 du 4 février 2009, consid. 3.1; 9C_768/2007 du 2 juillet 2008, consid. 2.1; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008, consid. 4.2 et les références citées). b) En l'espèce, les recourants ne peuvent pas se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi dès lors que ses conditions ne sont manifestement pas remplies. En effet, il a été vu ci-dessus que, pour se prévaloir valablement d'une promesse d'une autorité, il est nécessaire que l'administré se soit fondé sur cette assurance pour prendre des dispositions préjudiciables. En l'occurrence, les recourants n'ont entrepris

aucune démarche sur la base des affirmations de la commune et ne peuvent dès lors pas se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi. Ils n'ont aucun droit acquis à ce que leurs immeubles ne soient pas affectés d'une mesure de protection au sens de l'art. 72 LATeC. c) Certes, indépendamment du droit à la protection de la bonne foi accordé aux administrés, les principes généraux du droit administratif imposent aux autorités de se comporter de bonne foi, en évitant de se contredire (GRISEL, p. 395). En l'occurrence, la commune estime qu'à l'issue de la séance de conciliation, elle n'a pas renoncé à autre chose qu'à la mise sous protection formelle au titre de "parc protégé" au sens de l'art. 15 RCU. Elle était ainsi libre de prendre d'autre mesure. Compte tenu du dispositif de la décision du 1er février 2008, cette explication semble convaincante. Quoi qu'il en soit, il faut rappeler que le planificateur local doit soumettre son plan à l'approbation de la DAEC, qui dispose d'un contrôle de l'opportunité. Dans la mesure où il ressort du dossier que le responsable du Bureau de la protection de la nature et du paysage a émis des préavis prônant le maintien du statu quo concernant le parc des recourants, on peut comprendre que la commune n'ait pas cherché l'épreuve de force avec la Direction et ait maintenu une certaine protection du périmètre litigieux, tout en renonçant à la mention de parc protégé au sens de l'art. 15 RCU conformément aux discussions avec les opposants. Du moment que le maintien des parcelles sous protection s'explique par des considérations raisonnables, il n'y a pas de violation de la bonne foi de la part du planificateur local. Au demeurant, la Direction, qui était saisie du recours contre la décision communale, a confirmé la mesure de protection et a approuvé, parallèlement, la nouvelle planification. Compte tenu de cette confirmation par l'autorité supérieure, il n'est pas possible de reprocher un comportement contradictoire à la commune. On ne voit pas d'ailleurs comment il serait possible d'imposer la suppression d'une mesure de protection jugée adéquate par l'autorité de recours disposant du plein pouvoir d'examen (art. 33 LAT) sous prétexte que la commune aurait simplement changé d'avis en cours de procédure. Il faut rappeler à cet égard que le maintien de la protection du site au sens de l'art. 14 RCU (en remplacement de la mesure de l'art. 15 RCU initialement prévue) a fait l'objet d'une publication officielle avec mise à l'enquête publique, de sorte que les recourants ont été avertis de la situation et ont pu défendre leur droit sur le fond. Il est donc exclu de parler d'une violation de la bonne foi.

E. 7

Quant à invoquer une violation des règles sur la révocation des décisions, il faut rappeler aux recourants que la décision du 1er février 2008 devait faire l'objet d'une approbation et qu'à ce jour, vu les recours successifs, elle n'est pas encore entrée en

- 15 - force de chose décidée. Il n'y a donc pas lieu de parler de révocation (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, 4è éd. n° 1268 ss).

E. 8

Au vu des considérants qui précèdent, il convient de rejeter le recours et de confirmer la décision de la DAEC du 19 avril 2011. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour la même raison, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Ne disposant pas d'un service juridique, la Commune de F. _____, qui a fait appel à un avocat, a droit à une indemnité de partie pour les frais nécessaires engagés dans la défense de ses intérêts devant le Tribunal cantonal (art. 137 al. 1 CPJA en relation avec l'art. 139 CPJA). **I a C o u r r ê t e : I.** Le recours est rejeté. Partant, la décision du 19 avril 2011 est confirmée. **II.** Les frais de

procédure sont mis par 2'000 francs à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée. III. Un montant de 4'035 fr. 15, y compris 298 fr. 90 de TVA, à verser à Me Daniel Schneuwly à titre d'indemnité de partie est mis solidairement à la charge des recourants. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation des montants des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Givisiez, le 8 août 2012/cpf Le Greffier-stagiaire: Le Président:

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