

FR_GERICHTE 602 2011 46 vom 9. November 2012

FR Kantonsgericht, 2012-11-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2011_46

FR: FR_GERICHTE 602 2011 46 du 9 novembre 2012

IT: FR_GERICHTE 602 2011 46 del 9 novembre 2012

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

a) S'agissant de la recevabilité du recours, l'intimée a, premièrement, dans ses observations du 29 septembre 2011, contesté le respect du délai de recours. En l'espèce, par missive du 18 mai 2011 adressée sous pli simple, le SeCA a avisé l'ARE de l'emprise du PAL de Cressier sur les surfaces d'assolement et lui a fait parvenir la décision d'approbation de l'autorité intimée du même jour, conformément à l'art. 46 OAT. Cette communication est parvenue au recourant le 23 mai 2011, comme l'atteste le timbre d'entrée apposé par l'ARE sur la première page du document. Le recours interjeté le 22 juin 2011 respecte donc le délai de 30 jours prévu par l'art. 79 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

- 5 - Le présent recours a au demeurant été déposé dans les formes prescrites (art. 80 ss CPJA). b) Deuxièmement, dans ses observations du 26 août 2011, l'autorité intimée a mis en cause la qualité pour recourir de l'ARE dans le cadre de la présente procédure. Conformément à l'art. 89 al. 2 let. a de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), une unité subordonnée à un département fédéral bénéficie de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, pour autant que le droit fédéral le prévoie et si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans son domaine d'attribution. Il ressort en outre des art. 33 al. 3 let. a LAT et 111 al. 2 LTF que le droit cantonal doit prévoir que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral; ainsi, si une autorité fédérale a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, elle peut recourir devant les autorités cantonales précédentes ou, pour autant qu'elle le demande, participer à la procédure devant celles-ci (PIERRE TSCHANNEN, in: Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, éd. Schulthess 2010, ad art. 33, p. 35). L'ARE est habilité à recourir devant le Tribunal fédéral en vertu de l'art. 48 al. 4 OAT pour défendre les intérêts publics en matière d'aménagement du territoire, en particulier ceux protégés par le droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_35/2011, 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 1.4; ATF 136 II 359 consid. 1.1); l'office a à cet égard clairement démontré agir dans son domaine d'attributions. L'ARE est dès lors également légitimé à agir devant le Tribunal cantonal en application des art. 33 al. 3 let. a LAT, 111 al. 2 LTF et 76 let. b CPJA. Dans la mesure où les autorités fédérales compétentes ne sont dans la règle avisées qu'en dernière instance cantonale des décisions qui sont susceptibles de recours dans leur domaine de compétence (art. 46 OAT ainsi que art. 1 let. c et 2 let. d de l'ordonnance concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public [RS 173.110.47]), elles doivent

être habilitées à déposer des nouvelles conclusions et à invoquer des moyens de droit qui n'ont pas été examinés devant les instances cantonales précédentes (arrêts du Tribunal fédéral 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 1.4 ainsi que 1C_391/2010 du 19 janvier 2011 consid. 1; ATF 136 II 359 consid. 1.2; cf. également art. 81 al. 3 CPJA). c) Troisièmement, l'autorité intimée et l'intimée, dans leurs prises de position successives, ont fait valoir que le recours était exclusivement dirigé contre la décision d'approbation du 18 mai 2011 de la DAEC alors qu'il aurait dû l'être essentiellement contre la décision d'adoption du PAL du 20 octobre 2009 de la Commune de Cressier; le recours devrait, à leur avis, être déclaré irrecevable pour ce motif. En l'occurrence, comme l'a admis l'autorité intimée dans ses observations du 26 août 2011, la plupart des griefs invoqués par le recourant se rapportent au PAL lui-même, notamment au dimensionnement de la zone à bâtir et à la perte de terres agricoles en faveur de la zone résidentielle telle qu'elle a été prévue par le PAZ et le RCU révisés. Le recours est donc, matériellement, dirigé directement contre la décision communale d'adoption du PAL du 20 octobre 2009 et indirectement à l'encontre de la décision d'approbation de l'autorité intimée confirmant la révision. Le fait que le recours ait été interjeté à l'encontre de la décision d'approbation de la DAEC exclusivement ne saurait porter préjudice au recourant dans la mesure où elle seule est, formellement, sujette à

- 6 - recours au Tribunal cantonal en application des art. 114 al. 1 let. a CPJA et 88 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Les conclusions du recourant sont à cet égard explicites, puisqu'il a conclu, d'une part, à l'admission du recours et à la levée de la décision d'approbation de la direction et, d'autre part, à la non-approbation de la révision générale du PAL de la Commune de Cressier. Le Tribunal de céans peut, eu égard à ce qui précède, entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2

L'objet du recours porte sur la décision de la DAEC du 18 mai 2011 approuvant la révision générale du PAL de la Commune de Cressier adoptée le 20 octobre 2009. Le recourant a en substance fait valoir, d'une part, qu'avec la révision générale prévue la zone à bâtir (zones résidentielles et zones d'activités) de la Commune de Cressier présenterait un dimensionnement largement supérieur au cadre fixé par l'art. 15 LAT et qu'il n'existerait en particulier aucune raison objective d'augmenter les zones résidentielles en leur appliquant un facteur de 1.4. Il a exposé, d'autre part, que ladite révision entraînerait une perte importante des meilleures terres agricoles du canton de Fribourg sans que les exigences de procédure et les exigences matérielles ne soient remplies. Tel est l'objet du présent litige.

E. 3

a) Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. b) En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également ATA du 26 octobre 2000 dans la cause 2A 00 65), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de Angemessenheit, cf. TSCHANNEN, ad art. 26, p. 13)

peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, ad art. 2, p. 34 et les références citées). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Est décisif le point de savoir si l'autorité peut examiner le plan soumis à son approbation seulement sous l'angle de la légalité ou également sous celui de l'opportunité. Lorsque le plan soumis à approbation doit être examiné sous l'angle de l'opportunité également, l'art. 2 al. 3 LAT est ainsi de portée limitée. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2, p. 34 et les références citées).

E. 4

Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et

- 7 - principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307, 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées).

E. 5

Conformément à l'art. 15 LAT (cf. également l'art. 44 LATeC), les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). L'art. 3 al. 3 LAT qui prescrit les principes régissant l'aménagement exige qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. Dans cette mesure et d'après la jurisprudence, la volonté d'éviter la création de zones à bâtir surdimensionnées constitue un intérêt public important (ATF 114 Ia 369 consid. 4; ATF 115 Ia 353 consid. 3d). Cela répond à l'exigence fondamentale de l'aménagement du territoire qui postule une utilisation mesurée et judicieuse du sol ainsi qu'une utilisation rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 LAT; art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse [Cst; RS 101]). Les communes doivent concevoir leurs plans d'affectation et la réglementation y afférente en se conformant entre autres aux principes posés par l'art. 15 LAT. Il est dès lors incompatible avec le droit fédéral de prévoir une extension de la zone à bâtir de manière telle qu'elle ne soit pas justifiée par les besoins prévisibles en terrains à bâtir pour les quinze prochaines années (RFJ 1995 p. 329). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessite dès lors une appréciation de ce besoin futur, lequel ne peut cependant pas être fixé ou arrêté avec exactitude et de manière mathématique. Il s'agit au contraire d'un pronostic qui comporte des incertitudes. La jurisprudence admet que la méthode des tendances (Trendmethode) est en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir

(arrêt du Tribunal fédéral 1C_35/2011, 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; RFJ 1995 p. 328/9 consid. 2 et les références citées). Elle compare l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (arrêt du Tribunal fédéral 1C_35/2011 et 1C_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; 116 Ia 221 consid. 3b; 116 Ia 331 consid. 4). La doctrine considère également aujourd'hui qu'il s'agit de la méthode la plus recommandée (PIERREMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY- ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, éd. Staempfli SA, Berne 2001, p. 149). Si des raisons particulières le justifient, il est possible de s'écarter de cette méthode: dans l'hypothèse par exemple où aucune activité de construction n'a été réalisée durant la période récente, l'existence d'un besoin futur n'est pas d'emblée forcément exclu (ATF 116 Ia 339 consid. 3b). Une extension pourra se justifier en pareil cas si, sur le fondement d'une appréciation globale, elle correspond à des projets de développement local, régional, voire suprarégional, ce qui constitue un moyen adéquat de réduire les disparités choquantes entre les régions (art. 3 al. 4 let. a LAT; arrêt du Tribunal fédéral 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3 et réf. cit.; ATF 118 Ia 158 consid. 4b; 114 Ia 364 consid. 4). Lorsque la zone à bâtir est déjà largement surdimensionnée, d'impératifs motifs doivent commander une nouvelle extension (ATF 102 Ia 430 consid. 5b; arrêt 1P.218/2001 du 13 août 2001 consid. 5a).

- 8 - De même, l'estimation du besoin pour les zones industrielles ne peut se baser sur les mêmes critères que pour les zones d'habitation, tels que les projections démographiques ou la surface utile par habitant. Dans ces zones, on peut se fonder sur l'occupation probable des terrains par des entreprises s'établissant dans la commune et ainsi prendre en compte les perspectives de développement économique à moyen et à long terme (ATF 114 Ia 257 consid. 3e; voire d'une seule entreprise, ATF 107 Ia 35 consid. 3d). L'estimation du besoin en zone à bâtir, effectuée sur la base du doublement de la capacité actuelle en habitat (méthode dite du facteur 2) n'est pas admissible d'une manière générale, sans prise en considération des circonstances particulières à la commune en question et est, dès lors, incompatible avec l'art. 15 LAT (ATF 116 Ia 230 consid. 3b). Il en va de même d'un plan d'aménagement qui prévoit des réserves d'accueil s'élevant à 120% par rapport aux projections démographiques dans la région (ATC 2A 97 54 du 21 mai 1999; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 149 s.). Les différents éléments significatifs pour déterminer le 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, volonté communale de maîtriser la croissance, développement démographique, développement économique, développement régional, état et développement du réseau des transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (ALEXANDRE FLÜCKIGER/STÉPHANE GRODECKI in: Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, éd. Schulthess 2010, ad art. 15, p. 39). Ces éléments doivent être concrets et l'autorité de planification ne peut se limiter à justifier ses besoins par des affirmations générales (RDAF 2000 I 427 consid. 4d; 2006 I 279). Une extension de la zone à bâtir doit se justifier par une pesée générale des intérêts en présence (art. 1 al. 1 2ème phrase et 2 al. 1 LAT, art. 1 à 3 OAT; ATF 116 Ia 221 consid. 3b; 114 Ia 368 consid. 4; FLÜCKIGER/GRODECKI, ad art. 15, n° 40 et 119 s.; MARTIN BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, Raum & Umwelt 2002, p. 31 s.); on ne saurait se fonder sur les désirs, ni sur les projections irréalistes quant au

développement du nombre d'habitants et des emplois. L'intérêt purement financier des propriétaires à obtenir le plus haut rendement possible de leurs terrains doit en principe céder le pas devant l'intérêt public, et cela dans une mesure d'autant plus forte que les zones à bâtir à disposition sont déjà très grandes. La demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de la zone à bâtir, laquelle ne saurait non plus être exclue parce qu'aucune activité de construction n'aurait été réalisée pendant la période récente. Dans les réserves de terrains, on doit également incorporer les parcelles qui ne sont pas mises sur le marché immobilier par leurs propriétaires, à défaut de quoi on favoriserait la thésaurisation des terrains (ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 116 Ia 333 consid. 4c). La surface de zones à bâtir utilisées précédemment ne saurait au demeurant être reprise telle quelle, mais doit être évaluée scrupuleusement à l'aune des objectifs de planification (BERTSCHI, p. 29 s.; ATF 136 II 204 consid. 6.2.1; 118 Ia 151 consid. 4d). L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (art. 47 OAT; arrêts du Tribunal fédéral

- 9 - 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4 et 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.5.2).

E. 6

a) Le plan directeur cantonal est l'instrument dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie d'aménagement cantonal et les moyens de mise en œuvre (art. 13 al. 1 LATeC). Le plan directeur cantonal fixe les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre les instances publiques concernées et définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local. Il comprend un texte, une carte de synthèse et des cartes de détail qui forment son contenu liant. Il est accompagné d'un rapport explicatif. (art. 14 LATeC). Le plan directeur cantonal présente les résultats des études d'aménagement cantonales et l'état de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le développement spatial souhaité; il détermine l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et en ce qui concerne la coordination des différents domaines sectoriels; il en définit les étapes nécessaires (art. 5 al. 1 OAT). Il montre: a. comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées (coordination réglée); b. quelles sont les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui ne sont pas encore coordonnées et les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire en temps utile (coordination en cours); c. quelles sont les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'utilisation du sol mais ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu (informations préalables) (art. 5 al. 2 OAT). Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales. Dès son approbation par le Conseil fédéral, le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins, conformément aux dispositions de la loi fédérale (art. 18 LATeC et 9 al. 1 LAT). b) L'ARE,

dans son recours du 22 juin 2011, a relevé que les fiches du plan directeur cantonal relatives aux zones à bâtir avaient été approuvées comme "Coordination en cours" seulement et en a conclu que, dans cette mesure, elles ne liaient pas les autorités et les tribunaux. Selon la décision d'approbation publiée le 16 novembre 2004 par l'ARE, le plan directeur du canton de Fribourg actuellement en vigueur a été approuvé le 24 septembre 2004 par le Conseil fédéral, sur la base du rapport d'examen de l'ARE du 2 septembre 2004. Conformément au point 2 de ladite décision, les fiches relatives aux zones à bâtir ont effectivement été approuvées comme "Coordination en cours" au sens de l'art. 5 al. 2 OAT. Toutefois, contrairement à l'opinion du recourant, la force obligatoire des indications du plan directeur est indépendante de l'avancement de la coordination selon l'art. 5 al. 2 OAT: elle est dans la même mesure applicable aux informations préalables, à la coordination en cours et à la coordination réglée (TSCHANNEN, ad art. 9, p. 9; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, éd. Staempfli, Berne 2006, ad art. 9, p. 242; BEAT RUDIN, Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung, thèse Bâle 1991, p. 129 s.). Une information préalable est aussi contraignante qu'une coordination réglée ou qu'une coordination en cours; seul le contenu concret et la précision des indications diffèrent pour chaque catégorie. L'ARE, dans son rapport d'examen du 2 septembre 2004 (p. 5), a d'ailleurs explicitement considéré que les principes de base régissant l'urbanisation et le dimensionnement des zones à bâtir

- 10 - étaient compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire, pour autant que le développement des constructions des quinze dernières années se soit fait de manière ordonnée et judicieuse et que le canton veille à ce que les possibilités de densification et les réserves de terrains à bâtir à l'intérieur du milieu bâti existant soient effectivement utilisées. Le plan directeur cantonal de Fribourg en général et les fiches relatives aux zones à bâtir en particulier ont dès lors, en application de l'art. 18 LATeC, force obligatoire pour les autorités de la Confédération et les cantons voisins ainsi que pour les autorités cantonales et communales du canton de Fribourg. c) Dans le canton de Fribourg, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en: a. zones de centre; b. zones mixtes; c. zones résidentielles; d. zones d'activités; e. zones d'intérêt général; et f. zones libres (art. 50 al. 1 LATeC). Le plan directeur cantonal prévoit un procédé différencié et séparé pour les calculs des zones à bâtir concernées par la révision du PAL, à savoir les zones à bâtir d'activités (infra 7) et les zones à bâtir destinées à l'habitation (infra 8) (cf. le rapport d'examen du 2 septembre 2004 de l'ARE, pt. 3.2, p. 4 s.; "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir", fiche 2 du plan directeur cantonal de Fribourg).

E. 7

a) Les zones d'activités sont destinées aux activités industrielles, artisanales, de service et administratives (art. 54 al. 1 LATeC). Pour les zones d'activités, le plan cantonal fixe – en fonction de l'importance des pôles concernés – des critères de localisation ainsi que des exigences relatives à l'adéquation aux besoins, à la qualité de la desserte et à la disponibilité des terrains (cf. le rapport d'examen du 2 septembre 2004 de l'ARE, p. 5). Selon la fiche 4 du plan directeur cantonal, intitulée "Zones d'activités et politique foncière active cantonale", il convient de distinguer les zones d'activités d'importance cantonale – pour lesquelles le total des surfaces non construites hormis les propriétés destinées à l'extension des entreprises existantes ne peut dépasser les deux tiers de la surface effectivement construite – des autres zones d'activités – pour lesquelles le total des surfaces non

construites hormis les propriétés destinées à l'extension des entreprises existantes ne peut dépasser le tiers de la surface effectivement construite. Comme constaté précédemment, ces normes ont force obligatoire pour les autorités et les tribunaux. b) En l'espèce, la zone d'activité de la Commune de Cressier comptait, avant la révision générale prévue, une zone d'activités de 63'000 m²; ce chiffre n'est pas contesté par le recourant. Or, la zone d'activités de la Commune de Cressier n'est pas d'importance cantonale et doit ainsi être considérée comme une autre zone d'activité au sens de la fiche précitée (cf. la prise de position du 19 octobre 2012 de la DAEC). Une réserve de 21'000 m² (un tiers de 63'000 m²) est donc fondée à l'aune du plan directeur cantonal, ce d'autant plus qu'une partie des terrains nouvellement classés en zone d'activité est d'ores et déjà destinée à l'agrandissement d'une entreprise existante. Le dimensionnement de la zone d'activité tel que présenté dans le PAL révisé apparaît donc, sur le principe, conforme au plan directeur cantonal approuvé par l'ARE et au droit de l'aménagement du territoire.

- 11 -

E. 8

a) Les zones résidentielles sont destinées à l'habitation (art. 53 al. 1 LATeC). Pour les zones résidentielles, les plans d'affectation peuvent prévoir, en vue des extensions futures, des réserves de surfaces correspondant en règle générale à la surface effectivement construite au cours des quinze dernières années. En fonction du niveau hiérarchique de la commune (déterminé notamment sur la base de la structure urbaine et de la desserte par les transports), un facteur de multiplication plus élevé peut cependant être appliqué. Les communes disposent d'un délai de dix ans pour déterminer, dans le cadre d'un programme de révision, si les critères définis dans le plan directeur imposent une révision de leur plan d'aménagement local. Un tel programme est en outre à produire lors de toute modification notoire de la zone à bâtir (cf. le rapport d'examen du 2 septembre 2004 de l'ARE, p. 4 s.). Selon la fiche 2 du plan directeur cantonal, intitulée "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir", les réserves en terrains non construits destinés à l'habitat des communes se calculent sur la base des terrains effectivement construits au cours des quinze dernières années, à multiplier par le facteur suivant: - Centre cantonal et centres régionaux (ce facteur est attribué aux centres dans leur ensemble et non aux communes individuellement): 1.6; - Centres intercommunaux (même remarque que pour les autres centres), communes bénéficiant d'une bonne desserte en transport public, pôles touristiques d'importance cantonale: 1.4; - Communes desservies par une sortie d'autoroute ou une route cantonale (axe prioritaire), pôles touristiques d'importance régionale, communes qui fusionnent, communes qui établissent leur aménagement du territoire par le biais d'une collaboration intercommunale (ce facteur est attribué aux centres dans leur ensemble et non aux communes individuellement): 1.2; - Autres communes: 1.0. Ces facteurs ne sont pas cumulatifs. Le résultat obtenu donne l'ordre de grandeur vers lequel le dimensionnement de la zone à bâtir doit s'orienter, pour autant qu'aucun autre intérêt prépondérant ne s'y oppose. Une pondération avec le nombre d'habitants accueillis au cours des quinze dernières années est toujours possible, notamment en vue de ne pas défavoriser les communes qui ont pratiqué une politique de densification durant cette période. b) En l'occurrence, la Commune de Cressier a connu un développement de 61'257 m² de sa zone résidentielle durant les quinze dernières années. La commune, et à sa suite la DAEC, ont appliqué à ce chiffre le facteur 1.4 prévu par le plan directeur cantonal pour les communes bénéficiant d'une bonne desserte en transport public. Comparant ensuite le besoin en surface

de zones à bâtir pour l'habitat de 85'758 m² aux réserves correspondantes prévues par le PAZ révisé de 88'647 m², la commune et l'autorité inférieure ont estimé qu'un surdimensionnement de 2'889 m² était admissible. Le recourant a pour sa part explicitement admis que selon la méthode des tendances la commune aurait un besoin en zone à bâtir pour l'habitat de 61'257 m². Il a toutefois considéré que la zone à bâtir de la Commune de Cressier telle qu'elle est prévue par la révision générale présenterait un dimensionnement largement supérieur au cadre fixé

- 12 - par l'art. 15 LAT, qu'il n'existerait aucune raison objective de l'augmenter en appliquant le facteur de 1.4. La question de savoir si la Commune de Cressier bénéficie d'une bonne desserte en transport public au sens de la fiche 2 du plan directeur cantonal doit ainsi être examinée en premier lieu. c) Le Tribunal de céans constate, tout d'abord, que la définition d'une "bonne desserte en transport public" (cf. à ce propos l'art. 94 al. 1 let. d LATeC) est donnée par le plan directeur cantonal lui-même, dans la fiche 2 intitulée "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir" (p. 2) dans le chapitre "principes de localisation", à savoir dans le chapitre contenant quelques lignes plus bas les critères pour le dimensionnement des zones à bâtir et les facteurs de multiplication: aux termes de ce texte, une commune bénéficiant d'une course par heure sur une ligne en direction du centre cantonal, d'un centre régional ou d'un centre équivalent d'un canton voisin est considérée comme étant bien desservie en transport public. Or, la Commune de Cressier remplit à l'heure actuelle manifestement cette condition, dans la mesure où elle est desservie par la ligne de chemin de fer TPF Fribourg-Neuchâtel à un rythme d'un convoi par heure dans chaque direction, voire de deux convois aux heures de pointes (cf. www.cff.ch); il sied de noter à cet égard que la Commune de Cressier bénéficie encore d'une desserte en bus en direction de Guin notamment à une cadence d'un service par heure et qu'à compter de 2014 elle pourra selon toute vraisemblance se prévaloir d'une cadence de deux trains par heure tant en direction de Morat et de Neuchâtel qu'en direction de Fribourg. Une interprétation littérale et systématique du plan directeur cantonal permet donc de conclure à une bonne desserte en transport public de la Commune de Cressier. C'est le lieu de rappeler que le plan directeur cantonal a été dûment approuvé par le Conseil fédéral le 24 septembre 2004 et qu'il a dès lors force obligatoire pour les autorités et les tribunaux. De plus, en application de la pratique actuelle du Service de la mobilité du canton de Fribourg (cf. prise de position du 15 octobre 2012 du Service de la mobilité) et au vu du plan cantonal des transports en révision – qui devrait selon toute vraisemblance être adopté avec force obligatoire (cf. art. 9 al. 1 2^{ème} phrase de la loi sur les transports [RSF 780.1]) fin 2012 ou début 2013 par le Conseil d'Etat –, la Commune de Cressier bénéficie d'un niveau de desserte suffisant pour pouvoir prétendre au facteur multiplicateur 1.4. En effet, la Commune de Cressier est actuellement desservie par 21 trains entre 6h07 et 20h07, à savoir par un train toutes les quarante minutes, ce qui correspond à une catégorie d'arrêt de niveau IV (cf. plan cantonal des transports actuel, pt. 2.6 premier tableau) et à un niveau C pour toutes les zones situées dans un rayon de 300 mètres autour de la gare de chemins de fer (cf. plan cantonal des transports actuel, pt. 2.6 second tableau). Or, selon le plan cantonal des transports en révision, une desserte de niveau C est suffisante pour être qualifiée de "bonne" au sens du plan directeur cantonal et ainsi pouvoir bénéficier de l'application du facteur de multiplication 1.4 (cf. plan cantonal des transports actuel, pt. 2.6.4). A noter que selon la pratique actuelle du Service de la mobilité et conformément au plan cantonal des transports en révision, la surface de la zone à bâtir obtenue grâce au facteur 1.4 doit être délimitée dans les secteurs de la commune qui présentent un niveau de

desserte A, B ou C (ibid.). Or, en comparant le PAZ révisé avec le plan Réseau et desserte TPF, on constate que la quasi- totalité des zones concernées par l'extension de la zone à bâtir est contenue dans le rayon de 300 mètres entourant la gare des chemins de fer, à savoir dans la zone

- 13 - bénéficiant d'une desserte de niveau C; cette condition ressortant du plan cantonal des transports en révision est ainsi également remplie. En définitive, tant le plan directeur cantonal actuellement en vigueur et approuvé par le Conseil fédéral, que la pratique actuelle du Service de la mobilité ou que le plan cantonal des transports en révision aboutissent à la conclusion que la desserte dont bénéficie la Commune de Cressier est "bonne" et permet donc à cette dernière d'appliquer, sur le principe, le facteur 1.4. La Méthodologie de calcul pour les niveaux de qualité de desserte par les transports publics émise par l'ARE, qui qualifie une desserte de niveau C de desserte "satisfaisante" seulement (Méthodologie, p. 8), n'a pas vocation à remettre en cause cette appréciation. En effet, d'une part, elle n'a pas force obligatoire pour les cantons et les communes, qui peuvent et doivent faire usage de leur pouvoir d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches. D'autre part, on ne saurait raisonnablement lui donner préséance sur le texte clair du plan directeur cantonal que le Conseil fédéral a approuvé. C'est le lieu de relever que, dans son rapport à l'attention du Conseil fédéral, l'ARE n'a guère émis de réserves ou de conditions à l'application des facteurs de multiplication prévus par le plan directeur cantonal lors de l'approbation de ce dernier, mais a au contraire expressément admis le procédé en précisant seulement que le développement des constructions des quinze dernières années devait être fait de manière ordonnée et judicieuse et que le canton de Fribourg devait veiller à ce que les possibilités de densification et les réserves de terrains à bâtir à l'intérieur du milieu bâti existant soient effectivement utilisées (cf. rapport d'examen du 2 septembre 2004 de l'ARE, p. 5). L'office n'a en l'espèce pas indiqué que tel n'avait pas été le cas, mais simplement relevé que la zone à moyenne densité n'était en partie pas construite; cette zone n'a toutefois pas été prise en considération dans le calcul de l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée dans les quinze dernières années (61'257 m²), mais a par contre été prise en compte dans le calcul des réserves des zones à bâtir prévues par le PAZ. En outre, comme l'a à juste titre relevé la commune, on ne saurait exiger que toute surface à bâtir soit effectivement bâtie dans une commune pour permettre une extension de ces zones, au risque de geler toute planification durable. En tout état de cause, la partie non construite de la zone résidentielle à moyenne densité est restreinte à l'article 2156 du RF, à savoir à une surface de 7'268 m² manifestement insuffisante pour couvrir les besoins en zone à bâtir de la commune pour les quinze prochaines années. d) En l'espèce, la Commune de Cressier a connu un développement de 61'257 m² de sa zone résidentielle durant les quinze dernières années; ce chiffre n'est pas contesté par le recourant. En appliquant le facteur 1.4, on obtient un besoin pour la commune en surface de zone à bâtir pour l'habitat de près de 85'760 m². Ainsi que le prévoit la fiche 2 du plan directeur cantonal, intitulée "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir", le résultat obtenu par application d'un facteur de multiplication ne donne qu'un ordre de grandeur vers lequel le dimensionnement de la zone à bâtir doit s'orienter (cf. également ATF 116 Ia 339 consid. 3b et réf. cit.). Une extension pourra en particulier se justifier si, sur le fondement d'une appréciation globale, elle correspond à des projets de développement local, régional, voire suprarégional (arrêt du Tribunal fédéral 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3 et réf. cit.; ATF 118 Ia 158 consid. 4b; 114 Ia 364 consid. 4). Le Tribunal de céans estime ainsi, notamment au regard du développement économique connu de la Commune de Cressier ces dernières

années et de l'évolution démographique

- 14 - probable qu'elle connaîtra dans les années à venir, que, sur le principe, les réserves prévues par le PAZ révisé de 88'647 m² n'apparaissent pas disproportionnées et qu'un faible surdimensionnement de 2'887 m² n'est pas excessif. L'extension de la zone résidentielle tel que présentée dans le PAL révisé apparaît par conséquent, sur le principe, conforme au plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral et au droit de l'aménagement du territoire.

E. 9

a) Reste à voir si, concrètement, aux termes d'une pesée des intérêts en présence, les extensions des zones d'activité (infra c) et des zones résidentielles (infra d) prévues par la révision du PAL peuvent être admises. Le recourant invoque, à cet égard, une perte importante de surfaces d'assolement de valeur A et estime que des intérêts prépondérants devraient empêcher la mise en zone à bâtir de ces terres agricoles. b) Toute extension de la zone à bâtir doit en effet se justifier par une pesée des intérêts en présence. Celle-ci est imposée, de manière générale, par les normes légales topiques et la jurisprudence (art. 1 al. 1 2^{ème} phrase et 2 al. 1 LAT, art. 1 à 3 OAT; ATF 116 Ia 221 consid. 3b; 114 Ia 368 consid. 4; FLÜCKIGER/GRODECKI, ad art. 15, n^o 40 et 119 s.; MARTIN BERTSCHI, *Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen*, Raum & Umwelt 2002, p. 31 s.) ainsi que, spécialement dans la présente occurrence, par la fiche 2 du plan directeur cantonal de Fribourg, intitulée "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir" (p. 2). Les cantons ont, en particulier, pour tâche de veiller à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir (art. 30 al. 1 et 2 OAT). c) En ce qui concerne les zones d'activité, le Tribunal de céans constate que le contingent en terres d'assolement du canton de Fribourg est respecté pour l'heure, ainsi que l'a admis l'ARE dans son recours du 22 juin 2011. Par ailleurs, contrairement à l'avis du recourant, une diminution de surfaces d'assolement ne doit pas obligatoirement être compensée de lege lata, à teneur de l'art. 30 OAT (cf. également le projet de l'art. 5 al. 1bis et 15b LAT; BOCN des 21 et 29 septembre 2011). En tout état de cause, une diminution des surfaces d'assolement dans une commune, même si elle devait entraîner une insuffisance dans le contingent cantonal, n'aurait pas à être compensée au niveau communal; de la même manière, même lorsque le contingent en terres d'assolement n'est pas totalement respecté, cela ne signifie pas encore que toute extension de la zone à bâtir d'une commune soit exclue. Respecter ce contingent est une affaire cantonale, ainsi que le prescrit l'art. 30 OAT, et le canton usant de son pouvoir d'appréciation peut choisir de développer une région plutôt qu'une autre. C'est dans cet esprit d'ailleurs que le canton de Fribourg a adopté le plan directeur en vigueur, avec des facteurs multiplicateurs applicables aux régions et aux communes, de grande ampleur ou bien desservies en transport public qui sont destinées à accueillir une certaine urbanisation. De plus, comme relevé précédemment, le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur cantonal de Fribourg. Ainsi, dans la mesure où le dimensionnement de la zone d'activité a été défini conformément au plan directeur cantonal, où les besoins en zone à bâtir de la Commune de Cressier sont établis et où il est incontesté que les zones à disposition de

- 15 - la commune sont presque exclusivement des surfaces agricoles de valeur A, la pesée des intérêts en présence parle logiquement en faveur de l'extension prévue et n'avait pas à être motivée plus avant par la commune. L'extension de la zone d'activité de la Commune de Cressier telle qu'elle a été définie par le nouveau PAL doit, par conséquent, être admise.

d) Il en va autrement en ce qui concerne les zones résidentielles. Le Tribunal de céans relève, tout d'abord, que l'intérêt qui sous-tend l'attribution des facteurs de multiplication prévus par le plan directeur cantonal consiste en la densification de l'urbanisation dans certains centres, certaines communes voire certains pôles, afin d'éviter un étalement urbain et de tenir compte du potentiel de développement urbain de chaque région. Cela ressort clairement du plan directeur cantonal et correspond aux principes et aux buts énoncés aux art. 1, 3 LAT et 1 LATeC. Il apparaît dès lors manifestement contradictoire qu'une commune, d'une part, prétende au bénéfice d'un facteur multiplicateur permettant d'augmenter le dimensionnement de sa zone à bâtir en raison d'une bonne desserte en transport public et, d'autre part, ne prévoit que des zones résidentielles à faible densité dans le secteur bénéficiant de cette bonne desserte. Cette manière de faire contrevient notamment aux art. 75 Cst., 1 al. 1 i. i. LAT et 1 al. 2 let. a LATeC, prescrivant un aménagement rationnel du territoire et une utilisation mesurée du sol (cf. également art. 1 al. 2 let. b, d, e, f et h LATeC). Il convient ainsi de soumettre le bénéfice d'un facteur de multiplication à la condition qu'il soit concrétisé, dans une mesure raisonnable, par des zones résidentielles à moyenne densité – à tout le moins – (cf. à cet égard le rapport d'examen du 2 septembre 2004 de l'ARE [p. 5], qui exige expressément que les possibilités de densification et les réserves de terrains à bâtir à l'intérieur du milieu bâti existant soient effectivement utilisées; le projet de l'art. 15 al. 3 let. b LAT, FF 2010 p. 994 s.). Or, en l'occurrence, l'extension des zones résidentielles prévue par la révision générale du PAL de la Commune de Cressier consiste presque exclusivement en la création de zones résidentielles à faible densité, ce qui ne saurait être admis. Ensuite, si les considérations émises pour les zones d'activité sur le contingent en terres d'assolement du canton de Fribourg et leur compensation peuvent être reprises mutatis mutandis pour les zones résidentielles, il n'en demeure pas moins que la faible densification prévue pour ces nouvelles zones dans la Commune de Cressier contrevient à l'intérêt public tendant à la protection des surfaces d'assolement. Cet intérêt est d'autant plus pertinent en l'espèce qu'il s'agit exclusivement de terres agricoles de valeur A, de surfaces d'assolement de première qualité; il est donc prépondérant par rapport à l'intérêt de la Commune de Cressier de disposer de zones à bâtir de faible densité. La pondération des intérêts effectuée par l'intimée et l'autorité intimée est ainsi insoutenable, attendu que les intérêts publics à un aménagement rationnel du territoire, à une utilisation mesurée du sol et à la protection des surfaces d'assolement n'ont pas été suffisamment pris en considération. La révision du PAL de la Commune de Cressier et la décision d'approbation de la DAEC sont dès lors, s'agissant de l'extension des zones résidentielles, manifestement inopportunes et contraires au droit de l'aménagement du territoire.

- 16 -

E. 10

Le recours doit, partant, être partiellement admis et la décision d'approbation du 18 mai 2011 de l'autorité intimée annulée en tant qu'elle concerne les zones résidentielles; elle est confirmée pour le reste. La cause doit dès lors être renvoyée à la commune afin qu'elle puisse corriger la révision générale de son PAL, en ce sens qu'une part raisonnable des surfaces d'assolement faisant l'objet de l'extension prévue soit mise en zone à bâtir sous la

forme de zones résidentielles à moyenne densité.

E. 11

Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA.

E. 12

a) L'art. 139 CPJA dispose qu'aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques telles que les communes pour les frais qu'elles ont engagés pour la défense de leurs intérêts, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. Même s'il obtient partiellement gain de cause, le recourant, dans la mesure où il dispose d'un service juridique spécialisé, n'a pas droit à une indemnité de partie. S'agissant de l'intimée, force est en l'espèce de constater que la complexité de la cause et la technicité des questions juridiques soulevées justifiaient l'assistance et la représentation par un avocat. La Commune de Cressier, ayant obtenu partiellement gain de cause, a donc droit à une indemnité de partie. b) Aux termes de l'art. 138 al. 2 CPJA, lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, l'indemnité est réduite en proportion. Selon l'art. 8 du tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (ci-après: tarif; RS 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre 200 et 10 000 francs. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à 40 000 francs. Le montant des honoraires est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 11 al. 2 du tarif). En l'occurrence, la note d'honoraires et de débours de l'urbaniste de la commune n'a pas à être incluse dans les dépens, attendu que le travail qu'il a effectué devait manifestement entrer dans le processus de prise de décision de la commune conformément à l'art. 47 OAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4 et 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.5.2). L'indemnité de partie doit dès lors, eu égard à l'issue du litige, compte tenu des seules opérations nécessaires effectuées par le mandataire de l'intimée dans le cadre de la présente procédure et sur la base de la liste de frais produite par ce dernier le 14 juin 2012, être fixée ex aequo et bono à 5'000 francs, TVA comprise. Le recourant s'en acquittera directement auprès de Me Meyer, mandataire de l'intimée, conformément aux art. 137, 140 et 141 CPJA.

- 17 - l a C o u r a r r ê t e : I. Le recours est partiellement admis. La décision du 18 mai 2011 de la DAEC est annulée en tant qu'elle concerne les zones résidentielles; elle est confirmée pour le reste. Partant, la cause est renvoyée à la Commune de Cressier dans le sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Une indemnité de partie partielle, fixée à 5'000 francs, TVA comprise, est allouée à la Commune de Cressier et mise intégralement à la charge de l'Office fédéral du développement territorial. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut 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 9 novembre 2012/JFR/YHO Le Greffier-adjoint:
Le Président:

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