

FR_GERICHTE 602 2014 122 vom 5. Dezember 2016

FR Kantonsgericht, 2016-12-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_122

FR: FR_GERICHTE 602 2014 122 du 5 décembre 2016

IT: FR_GERICHTE 602 2014 122 del 5 dicembre 2016

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

a) Conformément à l'art. 89 al. 2 let. a de la loi du 17 juin 2005 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 prévoit 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 (TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 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 TF 1C_35/2011 et 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 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 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est en outre recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 CPJA. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites. b) Dans son recours, l'ARE fait référence au plan directeur communal, en particulier aux extensions futures de la zone à bâtir n° 3a et 8a. D'une manière générale, la Cour de céans relève qu'un plan directeur ne fixe pas le dimensionnement de la zone à bâtir de façon décisionnelle, si bien qu'il lie les autorités de planification et non les particuliers. En l'espèce, l'ARE ne formule par ailleurs aucune conclusion concrète ni aucune motivation quant à sa légitimation à recourir contre ces extensions. Partant, seule sera examinée l'étendue de la zone à bâtir et non ses futures extensions.

E. 2

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 arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), 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; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). 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 Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 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. 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. 3

a) De jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant; le Tribunal fédéral a considéré que tel est le cas de la nouvelle LAT (ATF 141 II 393 consid. 2 et 3; arrêts TF 1C_197/2015 du 2 février 2016; 1C_365/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.4). b) En l'occurrence, la décision d'approbation est intervenue le 16 juillet 2014, soit ultérieurement à l'entrée en force de la révision de la LAT. Il ne fait dans ces circonstances pas de doute que la DAEC devait examiner la planification locale à la lumière des nouvelles prescriptions entrées en vigueur le 1er mai 2014.

E. 4

a) Les nouvelles dispositions de la LAT redéfinissent le contenu des plans directeurs cantonaux (art. 8 et 8a LAT) et précisent les critères que doit remplir un terrain pour pouvoir être classé en zone à bâtir (art. 15 LAT). A titre transitoire, l'art. 38a LAT prévoit que les cantons adaptent leurs plans directeurs dans les cinq ans à compter de la révision de la loi (al. 1). Jusqu'à l'approbation de cette adaptation du plan directeur par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné (al. 2). La loi ne prévoit aucune exception à cette règle. S'exprimant sur cette disposition dans le message accompagnant le projet de révision, le Conseil fédéral précisait que, durant cette période transitoire, "seuls les classements compensés par des déclassements de même surface sont autorisés" (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 966 ch. 1.3.1). b) Le canton de Fribourg a en outre été soumis au moratoire résultant de l'art. 30 al. 2 OAT et ne pouvait pas créer de nouvelles zones à bâtir sur des terres d'assolement, dès lors que le quota des surfaces d'assolement selon le plan sectoriel fédéral de 1992 sur les SDA n'était pas atteint. Or, par expertise du 19 août 2015, l'inventaire des surfaces, qui a été nouvellement établi par le canton et affiche une réserve de SDA, a été avalisé par les autorités fédérales avec la conséquence que seul reste applicable l'art. 30 al. 1bis OAT, réglant les conditions dans lesquelles des terres d'assolement peuvent être mises en zone (cf. lettre de l'ARE du 31 août 2015). c) En ce qui concerne la planification ici litigieuse,

cela signifie ce qui suit. Il n'est d'une part pas contesté que l'ensemble de la zone à bâtir de la commune n'a pas connu d'agrandissement et que, sur le principe, les dispositions transitoires ne sont pas enfreintes quant à cet aspect. D'autre part, le présent litige – en ce qui concerne la modification n° 21 relative à la mise en zone de 6'403 m², dont 650 m² de terres d'assolement (ce qui a été confirmé par expertise, cf. rapport de l'IAG du 4 juillet 2016) – n'est pas, respectivement plus, à examiner à la lumière du moratoire relatif au classement en zone à bâtir de terres d'assolement vu que le canton a atteint le quota y relatif. Tribunal cantonal TC Page 7 de 15

E. 5

L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). 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 TF 1C_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4; 1C_225/2008 du

E. 9

mars 2009 consid. 4.5.2). 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 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). 6. a) Le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable, inscrit à l'art. 73 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Un développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. La nouvelle LAT consacre un tournant majeur pour l'aménagement du territoire, sous les auspices de ce principe constitutionnel. La logique des besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol, ressource par nature non renouvelable (cf. MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, in *Revue du droit de la construction et des marchés publics*, 2014, p. 223). Les nouvelles dispositions de la LAT visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le

mitage incontrôlé du paysage, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. message relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 960). L'art. 3 al. 3 LAT qui a trait aux 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. b) Le nouvel art. 15 LAT – entré en vigueur le 1er mai 2014 et applicable aux décisions d'approbation ultérieures à cette date (arrêt TC FR 602 2015 78 du 21 avril 2016) – prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolément et préserver la nature et le paysage (al. 3). Le nouvel al. 4 précise ce qui suit: "De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur." c) Le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit dans la loi, à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014, p. 224; FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 15 LAT, n° 56). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessite dès lors une appréciation de ce besoin futur. Par ailleurs, le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, 2001, ch. 236 p. 108 s.). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (JOST, Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, 2000, p. 140 ss). Ces principes sont explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 3 LAT. d) La jurisprudence a admis que la méthode des tendances (Trendmethode) est en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (arrêt TF 1C_35/2011 et 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 TF 1C_35/2011 et 1C_173/2011 précité consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; 116 Ia 221 consid. 3b; 116 Ia 331 consid. 4). Le Tribunal fédéral a relevé que la mesure de planification doit être fondée sur une pesée des intérêts en présence objectivement justifiable (art. 3 OAT). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin

en terrains à bâtir sont les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, développement démographique, développement économique, état et développement du réseau de transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (FLÜCKIGER/GRODECKI, ad art. 15 LAT p. 43 et les références citées). Il y a encore lieu de tenir compte du développement supra- Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C_119/2007 du

E. 13

novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBI 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT). 7. a) Ces principes n'ont en grande partie pas été introduits par la nouvelle LAT, mais régissaient déjà les nouvelles mises en zone avant le 1er mai 2014. Cependant, avec les modifications de la nouvelle LAT, le législateur a indiqué vouloir se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (message relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 963 ch. 1.1). Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 81; ATF 141 II 393 consid. 2). Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, la pratique administrative et judiciaire consistait à considérer que les "besoins prévisibles pour les 15 années suivantes" ne pouvaient pas ou, en tout cas, ne devaient pas être établis de manière précise selon une méthode de calcul mathématique. La réforme législative entrée en vigueur le 1er mai 2014 constitue un changement important à cet égard, puisqu'elle consiste à donner à cette notion légale indéterminée un sens déterminé de manière arithmétique, selon une certaine méthode de calcul bien plus précise (cf. directives techniques sur les zones à bâtir, publiées par l'ARE; DUBEY, La dimension totale des zones à bâtir du canton, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 263 ss). En effet, à côté de la méthode des tendances, existait la méthode des pronostics qui se basait sur l'évolution probable du nombre de personnes, d'une part, et la consommation de surface de sol par personne, d'autre part. La nouvelle du 15 juin 2012 impose désormais une méthode de calcul uniformisée à l'échelle fédérale qui se rattache à la deuxième catégorie méthodologique (DUBEY, p. 265). b) Pour fixer le dimensionnement de la zone à bâtir sous la nouvelle LAT et en attendant le nouveau PDCant qui définira selon la nouvelle méthode de calcul le besoin du canton en terrains constructibles à l'échelle cantonale, il est toujours possible de recourir à la méthode des tendances. Il y a cependant lieu de vérifier si le pronostic, résultant de l'utilisation des surfaces dans les 10 à 15 ans passés, peut être confirmé. Il convient de procéder à une pesée globale des intérêts en jeu. Le Tribunal cantonal examine en particulier si le planificateur local a procédé à une analyse complète et s'il a suffisamment tenu compte des principes ancrés dans la LAT et renforcés par la modification entrée en vigueur le 1er mai 2014, respectivement, si la DAEC en a fait de même. c) Dans ce contexte, il sied en particulier de relever les éléments suivants: - Le principe de la concentration des zones à bâtir (cf. consid. 6c ci-dessus) conserve toute son importance et, du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de

mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis, art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient du reste Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; cf. arrêt TF 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 67; RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 9). - Déjà sous l'ancien droit, il a été constaté que l'évolution démographique peut influencer la détermination des terrains à construire. Au vu de la nouvelle méthode de calcul pour définir le besoin cantonal en terrains à bâtir (art. 15 al. 5 LAT), cet aspect prend davantage d'importance. En effet, il existe forcément un lien entre la croissance démographique, soit le nombre d'habitants, et le besoin en terres à bâtir, dont on ne saurait faire abstraction (cf. à ce sujet et pour la délimitation de la zone à bâtir au niveau cantonal: art. 30a, 1ère phrase in fine, OAT). Cela doit valoir même si la planification a été initiée sous l'ancien droit (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd. 2014, § 24 n° 12; cf. arrêt TC LU LGVE 2014 IV Nr. 5 du 11 août 2014 consid. 4). - Par ailleurs, il a été constaté dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (message relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 975 ch. 2.3 et 982; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse – de quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, rapport 2008, p. 64 s.). Le principe du développement durable (cf. consid. 6a ci-dessus) impose dès lors davantage encore d'éviter une analyse qui se limite au territoire d'une seule commune. L'appréciation sur la délimitation correcte des zones à bâtir ne s'arrête en effet pas aux frontières communales, mais s'effectue également à l'échelle cantonale (message précité, FF 2010 959, 981; cf. ég. ARE, rapport, p. 4; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 55 ss; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, p. 226). 8. En l'espèce, l'office recourant invoque un surdimensionnement des zones à bâtir en se référant à une réserve de zone à bâtir de 31'082 m² pour un total de zones à bâtir de 14 ha (zones d'habitation, mixtes et centrales). Il ajoute que, ces dernières années, la population a augmenté de 10 % seulement, ce qui ne justifie pas que 20 % de la zone constructible soient encore libres. a) Dans la présente occurrence, la commune s'est basée, pour calculer l'étendue de sa zone à bâtir, sur la surface construite dans le passé pour déduire que le besoin futur sera le même pour les 15 ans à venir. Selon le calcul – actualisé en procédure d'approbation pour tenir compte des constructions réalisées en 2013 –, 31'328 m² ont été construits au cours des 15 dernières années. La commune aurait donc droit, selon les critères du PDCant, à une réserve théorique de surface résidentielle non construite de 31'328 m² (31'328 m² x 1.0). La réserve effective de surface résidentielle non construite, prenant en compte les nouvelles mises en zone, les retours en zone agricole ainsi que la correction du pourcentage de la zone mixte, s'élève à 31'082 m². Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle est donc inférieur de 246 m² à la limite autorisée dans le PDCant (cf. décision d'approbation ch. 3.1). Dans le rapport explicatif et

de conformité de la commune, il est indiqué ce qui suit sous ch. 2.2: Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 "2. Concept d'urbanisation Selon le plan directeur cantonal, un facteur de dimensionnement de 1.0 est attribué à la commune de Massonnens. Objectifs de la révision: - Coordonner le plan d'aménagement local avec celui des communes voisines. - Redimensionner la zone artisanale située au haut du village et redéfinir le type de zone approprié pour ce secteur afin de répondre à la situation locale et de mettre ce secteur en conformité (petit artisanat et résidences). Mesures prises: Pour répondre aux objectifs de la révision, la commune a mené une réflexion approfondie sur ce secteur dans le but d'augmenter de conserver des possibilités d'accueillir une petite entreprise ou de l'artisanat sur ce secteur. En effet, il importe à la commune de pouvoir répondre à la demande d'un habitant qui souhaiterait développer un projet sur le territoire communal. 3. Urbanisation et gestion de la zone à bâtir à l'échelle locale La commune de Massonnens a connu une évolution modérée mais régulière au cours des dernières années au niveau du nombre de ses habitants et des nouvelles constructions. L'évolution démographique de la commune est exponentielle puisqu'elle est passée de 342 habitants en 1982 à 403 en 2001 pour atteindre plus de 450 habitants actuellement. Les divers projets en voie de réalisation, ou actuellement en réflexion, permettront de renforcer son attractivité. Dans le cadre de la consultation de la population, les vœux émis de la part des résidents face à l'évolution future de la commune étaient clairs: privilégier avant tout la qualité de vie plutôt que la croissance démographique et préserver le caractère «village» de Massonnens." La modification n° 21, concernant la seule mise en zone significative dans le cadre de la planification litigieuse (6'403 m² au total), est motivée comme suit: "La modification 21 prévoit donc la mise en zone d'un terrain situé à proximité du cœur du village et dans le prolongement de tissu déjà construit, en zone village pour une part et en zone résidentielle d'autre part. La Commune reçoit actuellement un nombre important de demandes pour des terrains à bâtir permettant d'accueillir des résidences familiales individuelles. Cette dynamique est très certainement en lien d'une part avec une activité croissante observée dans la région de Romont, d'autre part avec la pénurie de logement à prix abordable sur la Riviera. La modification 21 permet de répondre à cette demande." b) aa) Il n'est pas contesté que le PAL révisé est, sur le principe, conforme au PDCant approuvé par le Conseil fédéral le 24 septembre 2004, lequel accorde le facteur 1 à ce type de commune. Il y a lieu de préciser que des facteurs en dessous de 1 ne sont pas prévus et que des facteurs plus élevés sont attribués à des communes en fonction notamment de leur appartenance à des centres cantonaux, régionaux et intercommunaux ou touristiques ainsi qu'à la qualité de leur desserte (cf. PDCant, chapitre 2 "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir"); le facteur 1.0 est attribué aux communes qui n'appartiennent pas à l'un de ces centres ou dont la desserte n'est pas bonne ou n'est pas raccordée à l'autoroute ou à une route cantonale (axe prioritaire; pour les principes de localisation des espaces privilégiés en terme d'urbanisation, voir le PDCant). Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 Or, le respect du PDCant contenant des prescriptions sur le dimensionnement de la zone à bâtir ne dispense pas les autorités de procéder à un examen concret de la situation, afin de vérifier que les exigences du droit fédéral concernant le dimensionnement de la zone à bâtir sont respectées (cf. déjà sous l'ancien droit, arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3). Cela est d'autant plus vrai que, dans le contexte de la nouvelle LAT, le Tribunal fédéral a déclaré obsolète le PDCant. La Haute Cour a considéré que le calcul des besoins en zone à bâtir ne pouvait pas uniquement se faire sur la base du plan directeur cantonal présumé désuet avec l'entrée en vigueur de la nouvelle

LAT, mais qu'il nécessitait notamment un examen concret supra-communal, voire régional (cf. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 précité consid. 2.3.2). En d'autres termes, cela signifie qu'on ne saurait schématiquement déduire de la consommation de sol dans le passé un besoin futur. En effet, cela contreviendrait au principe de durabilité (cf. dans ce sens THURNHEER, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 226). Le Tribunal de céans a dans ce contexte déjà constaté que ce raisonnement aboutirait à terme à un territoire entièrement bâti (arrêts TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 6c; 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 4c). De manière générale, on peut se demander si une augmentation linéaire est souhaitable dans une commune qui n'appartient pas à un centre cantonal, régional, intercommunal ou touristique et qui ne bénéficie pas d'une bonne desserte selon le PDCant (cf. également les principes de localisation espaces privilégiés en terme d'urbanisation). Dans la présente occurrence, les autorités se sont essentiellement bornées à renvoyer au PDCant en prenant en considération l'augmentation maximale de la surface autorisée par celui-ci (décision d'approbation, ch. 3; préavis de synthèse du SeCA, ch. 4.2.1). Or, la limite définie dans le PDCant pouvait, déjà sous l'ancien droit, n'être comprise que comme limite maximale, ce qui valait selon le Tribunal fédéral, en principe et sous réserves de circonstances particulières, également pour le résultat de la méthode des tendances (cf. ATF 136 II 204 consid. 7; arrêts TF 1C_145/2013 du 6 décembre 2013; 1P.87/1994 du 28 avril 1994 consid. 4b). La méthode des tendances ne pouvait ainsi, déjà sous l'ancien droit, pas remplacer un examen différencié des besoins et intérêts en présence, ce d'autant moins que le canton de Fribourg dispose d'importantes réserves de zones à bâtir et que leur surdimensionnement est notoire selon le Tribunal fédéral (cf. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TC FR 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 4c). En effet, le canton de Fribourg est le canton suisse disposant de la deuxième plus grande part de zones à bâtir non encore construites (cf. Statistique suisse des zones à bâtir 2012, fig. 22 p. 26). Il est dès lors probable que les communes avoisinantes disposent encore de zones à bâtir dépassant le besoin calculé selon la méthode des tendances, ce qui nécessite d'autant plus un examen concret supra-communal pour le village non urbain de Massonnens (cf. arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013). La Cour de céans constate que, sur le plan supra-communal, régional et supra-régional, l'examen concret ne s'est pas fait, chiffres à l'appui, par le planificateur, ni par la Direction. Il ne suffit manifestement pas en l'espèce d'affirmer dans le rapport explicatif et de conformité que la révision du PAL a eu pour objet de "collaborer à la planification régionale afin de faire valoir les atouts de la commune" et que la mesure pour atteindre cet objectif était de tenir "compte des PAL respectifs des communes voisines" sans indiquer de quelle sorte cela a été concrètement fait. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, qui renforce les efforts pour lutter pour une utilisation rationnelle du territoire à l'échelle du canton, cette analyse est cependant indispensable. La Direction ne saurait renoncer à exiger du planificateur d'y procéder au motif que la commune a Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 réduit son surdimensionnement dans le cadre de la présente planification. En effet, l'analyse supra-communale ne doit pas se faire uniquement pour les communes qui étendent leurs zones à bâtir, mais également pour celles qui les redimensionnent. Prétendre autre chose permettrait que des communes surdimensionnées puissent continuer de bénéficier de cette situation, puisque même leur nouvelle zone à bâtir ne respecterait pas l'art. 15 LAT. Cela contreviendrait manifestement au principe de la durabilité, principe fondamental de la nouvelle LAT. bb) A cela s'ajoute que la croissance démographique a connu, selon l'Office

fédéral de la statistique (entre 1998 et 2012), une évolution de 10 % environ pour la Commune de Massonnens. Les réserves de terrains non construits représentent de leur côté 20 % de la totalité des zones à bâtir. La commune n'a pas expliqué de manière détaillée pour quelles raisons la croissance de la population devrait être différente de celle du passé et pour quelles raisons les réserves en terrains à construire devraient largement dépasser en pourcentage celui de l'évolution démographique. Certes, l'augmentation de la population était, selon la commune, de 61 personnes entre 1982 et 2001 et celle entre 2001 et aujourd'hui de plus de 47, mais cela ne saurait suffire pour conclure que cette évolution doit continuer dans cette direction. Il y a de plus lieu de porter une attention particulière au lien entre la croissance démographique et le besoin en surfaces, dès lors que la densification sur des terrains à construire figure parmi les buts de la nouvelle LAT. Le scénario de la commune laisse penser que la surface de sol utilisée par personne va augmenter, ce qui va à l'encontre de la nouvelle LAT. En outre, si une commune veut favoriser le développement de zones "villas", qui ont un besoin accru en terrains, il y a également lieu d'examiner ce souhait dans un contexte supra-communal afin de s'assurer que c'est à cet endroit précis que le canton estime ce type d'utilisation de son sol judicieux. Des aspects en lien avec le raccordement aux transports publics (cf. PDCant et Plan cantonal des transports définissant les critères de desserte en transports publics), de la protection du paysage ainsi que des terres d'assolement devraient alors être examinés de manière circonstanciée. cc) En ce qui concerne la modification n° 21 – qui prévoit la mise en zone de 6'403 m², dont 650 m² de terres d'assolement –, la DAEC impose ce qui suit: "La modification 21 est une nouvelle mise en ZRFD. La localisation est idéale, puisqu'à proximité de l'arrêt de bus et du centre du village. Le SAagri relève que les terres agricoles sont essentiellement de qualité B2. Toutefois, il regrette que la nouvelle zone résidentielle soit de faible densité. Le SeCA partage cet avis. Si la localisation de cette mise en zone est préavisée favorablement, le SeCA a demandé que, en raison du surdimensionnement de la zone à bâtir résidentielle constaté, la présente mise en zone soit réduite. Comme démontré au chapitre 3.1, suite aux compléments apportés par la commune dans le cadre du droit d'être entendu, la zone à bâtir résidentielle est désormais correctement dimensionnée. Ainsi cette condition n'est pas retenue par la DAEC qui approuve la localisation de la modification 21. La commune, dans sa lettre du 1er mai 2014, admet devoir proposer une densification pour ce secteur. Même si l'emprise des zones à bâtir sur les SDA n'est que de 650 m², il est nécessaire d'assurer une utilisation optimale de ces surfaces selon l'art. 30 OAT. Ainsi, la DAEC suit les avis du SeCA et du SAagri et demande qu'une augmentation de la densité soit entreprise (modification des indices et de la typologie du bâti), ceci en tenant compte du tissu bâti existant." La condition posée par la DAEC a comme conséquence que la surface de 6'403 m² mise en zone pourra accueillir davantage de personnes, ce qui renforce la problématique du lien entre le pronostic relatif à la croissance démographique et les surfaces mises à disposition pour construire. En effet, la commune s'est fondée sur un certain pronostic de croissance démographique et a Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 défini sur cette base la surface de la zone "villas"; or, cette même surface pourra dorénavant accueillir davantage de personnes et, partant, ne plus correspondre aux prévisions. De plus, la mise en zone était motivée par la demande de terrains pour des villas individuelles résultant de la pénurie dans la région de l'arc lémanique. On peut dès lors se demander si des quartiers densifiés satisferont encore ce marché. On soulignera encore dans ce contexte que le souhait de la population est celui d'une croissance démographique modérée ainsi que de la préservation du caractère "village" de Massonnens, ce qui justifie qu'on vérifie avec une attention

particulière les conditions permettant l'agrandissement des zones construites et qu'on analyse les conséquences d'une densification de la nouvelle zone à bâtir dans le secteur de la modification n° 21. dd) Enfin, l'art. 30 al. 1bis OAT, disposition qui est entrée en vigueur le 1er mai 2014, prescrit ce qui suit: "1bis Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que: a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement; et b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances." Cette disposition énonce les dispositions dans lesquelles le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir est admis. Ces conditions sont des exigences découlant du droit fédéral au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, par conséquent: l'autorité qui adopte un plan d'affectation entraînant la sollicitation de surfaces d'assolement est tenue de montrer, dans le rapport destiné à l'autorité cantonale d'approbation, comment la planification tient compte des exigences figurant à l'art. 30 al. 1bis OAT. Ce dernier article s'applique à toutes les surfaces présentant la qualité requise et constituant à ce titre des surfaces d'assolement, qu'elles soient ou non désignées comme telles dans le plan directeur cantonal. A noter que la disposition précitée s'applique également si les surfaces d'assolement sont compensées (cf. Préservation des terres cultivables, plan sectoriel des surfaces d'assolement, lettre circulaire aux cantons du 29 juin 2015, valable dès le 8 juillet 2015 et consultable sur le site internet www.are.admin.ch, sous Développement et aménagement du territoire, Stratégie et planification, Conceptions et plans sectoriels, Plans sectoriels, Surfaces d'assolement; arrêt TC FR 602 2016 32 du 13 octobre 2016). En l'espèce, la nouvelle emprise de 650 m2 a été compensée par un retour de 8'602 m2 aux SDA. De plus, la majorité de la nouvelle mise en zone (modification n° 21) ne concerne pas des terres de qualité A, mais de qualité B1 et B2. A cela s'ajoute que, selon l'autorité spécialisée, il y a lieu de tenir compte des possibilités d'exploiter la surface en question. En effet, il faut une surface contiguë d'au moins 1 ha de forme adéquate pour un travail rationnel avec une mécanisation agricole typique. Du point de vue de la superficie exploitable, les surfaces examinées par l'autorité spécialisée seraient tout à fait conformes aux exigences SDA. L'art. 30 al. 1bis OAT exige que le projet justifiant la mise en zone de surfaces d'assolement doive servir un objectif que le canton également estime important et qui ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir à ces surfaces. Cela met encore davantage en lumière que l'extension de la zone constructible de la Commune de Massonnens – qui se fait en partie sur des SDA – doit être examinée à la lumière supra-communale (cf. pour la protection des SDA, arrêt TC FR 602 2016 32 du 13 octobre 2016). Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 9. a) Bien fondé, le recours doit être admis et la décision d'approbation annulée. Le dossier est renvoyé à la commune dans le sens des considérants pour y donner la suite judicieuse. b) Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA. c) Aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est admis. Partant, la décision d'approbation partielle de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 16 juillet 2014 relative à la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de Massonnens est annulée. Le dossier est renvoyé à la commune afin qu'elle puisse procéder à une planification dans le sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 5 décembre 2016/JFR/vth Président suppléant Greffière-rapporteuse

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