

FR_GERICHTE 602 2015 65 vom 23. November 2015

FR Kantonsgericht, 2015-11-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_65

FR: FR_GERICHTE 602 2015 65 du 23 novembre 2015

IT: FR_GERICHTE 602 2015 65 del 23 novembre 2015

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 88 al. 3 LATeC. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) Dans la mesure où A. _____ n'a pas établi être mandaté par les autres membres de l'hoirie pour les représenter, il est douteux que son recours les engage. Cela étant, il n'en demeure pas moins qu'à titre d'héritier, A. _____ est personnellement touché par la décision attaquée et

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 qu'il a un intérêt actuel à sa modification. Il se justifie dès lors d'entrer en matière sur le recours de celui-ci, tout en laissant indécis le point de savoir s'il pouvait valablement représenter l'hoirie. c) Il convient également de laisser ouverte la question de la recevabilité du mémoire complémentaire déposé spontanément le 1er septembre 2015, hors délai de recours. Cet acte n'amène aucun élément pertinent qui n'aurait pas déjà été évoqué, au moins succinctement, dans l'acte de recours du 17 août 2015.

E. 2

a) Le requérant demande à ce que sa parcelle soit maintenue en zone mixte, au motif que les caractéristiques et l'emplacement de ce terrain sont plus propices à son affectation en zone à bâtir qu'en zone agricole. Il semble perdre de vue que la présente cause a pour seul objet la délimitation d'une zone réservée sur sa parcelle et non son dézonage. Cette mesure est provisoire et vise à prévenir la survenance d'événements susceptibles d'entraver l'établissement d'un plan d'aménagement futur. Certes, celui-ci peut aboutir à un dézonage, mais, en l'absence d'une modification concrète du PAL prévoyant cette mesure, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle éventualité. b) Conformément aux art. 27 LAT et 90 LATeC, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées sur des territoires exactement délimités et pour une durée de cinq ans (prolongeable 3 ans). Une telle zone constitue une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute (Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1978 I 1033; ATF 136 I 142 consid. 3.2; 135 I 233 consid. 2.5; MICHEL, Droit public de la construction, 1996, n. 136). La zone réservée a pour effet que rien ne peut y être entrepris qui puisse entraver l'établissement des dispositions d'aménagement projetées; l'autorité responsable

de la planification peut définir dans chaque cas la nature et les effets des mesures qu'elle ordonne (ATF 120 Ia 209 consid. 3.a et les références citées). Cette pratique se justifie par le fait qu'une zone à bâtir, quand bien même elle serait établie de manière conforme au droit fédéral, n'est pas fixée pour l'éternité, mais doit être adaptée aux nouveaux besoins qu'engendrent les modifications des circonstances et des bases légales. Un propriétaire ne peut donc pas compter sur le fait que son terrain restera indéfiniment en zone à bâtir (ATF 131 II 728 consid. 2.5). Aussi, même une parcelle équipée ou comportant déjà des constructions peut être attribuée à une zone réservée (ATF 113 Ia 362 consid. 2.b / JdT 1989 I 441).

E. 3

La zone réservée constitue une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et doit donc respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité posées par l'art. 36 Cst. (ATF 135 I 233 consid. 3.1; ATF 118 Ia 510 consid. 4.d / JdT 1994 I 428; 113 Ia 362 consid. 2 / JdT 1989 I 441). a) Sous l'angle de la légalité, les art. 27 LAT et 90 LATeC offrent une base légale suffisante pour établir une zone réservée (RUCH, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, art. 27 n. 24; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 456). b) S'agissant de l'intérêt public, la création d'une zone réservée doit répondre à un double intérêt public (MICHEL, n. 145). D'une part, il faut un intérêt public à modifier le plan d'affectation, le but d'une zone réservée étant justement d'anticiper l'affectation future. En prolongement, il faut donc une intention de

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 planification qui ne soit pas dénuée de sens ou contraire au droit. Sous cet angle, les exigences relatives à l'adoption des zones réservées ne doivent pas être trop élevées. Aussi, une intention relativement concrète suffit, le plan de délimitation des zones réservées n'étant pas encore un plan d'affectation en soi. Ainsi, une prise de décision par l'autorité compétente exprime de manière suffisamment concrète l'intention de planifier (arrêt TF 1C_141/2014 du 4 août 2014, consid. 5.2; ATF 113 Ia 362 consid. 2.a / JdT 1989 I 441; RUCH, art. 27 n. 27). D'autre part, il faut un intérêt public à recourir à l'instrument de la zone réservée qui n'a qu'un effet provisoire. A cet égard, l'intérêt des autorités à maintenir leur liberté de planification et de décision s'avère suffisant. Ainsi, du moment que la création d'une zone réservée permet de mener à bien la mission constitutionnelle de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), qui sinon serait menacée par un éventuel statu quo, elle se fonde sur un intérêt public prépondérant (arrêt TF 1C_612/2014 du 26 août 2015, consid. 2.6; ATF 118 Ia 510 consid. 4.d / JdT 1994 I 428). Selon l'art. 15 al. 2 LAT, entré en vigueur le 1er mai 2014, et applicable en l'espèce en vertu de l'art. 52 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RF 700.1), les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Or, il faut constater que le PAL de 1991 dont se prévaut le recourant comporte un surdimensionnement de la zone résidentielle d'au moins 130'000 m² et s'avère ainsi contraire au droit fédéral. Il apparaît également que les efforts de la commune pour réduire cette zone bâtir trop vaste rencontrent une forte résistance; un risque évident existe qu'en l'absence de zone réservée, les propriétaires se pressent d'utiliser les possibilités offertes par le PAL de 1991 et fassent ainsi obstruction à une future planification de la zone à bâtir, en disséminant les constructions sur un large secteur. Dans ces conditions, un intérêt public prépondérant justifie de bloquer la constructibilité de certains périmètres jusqu'à ce qu'une planification conforme au droit ait été adoptée (arrêt TF 1C_612/2014 du 26 août 2015,

consid. 2.6, qui concerne précisément une zone réservée fondée sur l'intention de réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir). c) Enfin, au regard du principe de la proportionnalité, la création d'une zone réservée doit être apte et nécessaire pour atteindre les buts visés, tout en ménageant le plus possible les intérêts des administrés, étant rappelé que la gravité de la mesure s'apprécie au regard de la zone réservée en tant que telle et non en fonction de la modification ultérieure de la planification locale (RUCH, art. 27 n. 30). Concernant l'aptitude, il va sans dire qu'une zone réservée adoptée assez tôt, comme en l'espèce, est apte à préserver la liberté de planification des autorités. S'agissant de la nécessité, cette condition implique que la zone réservée se limite, en surface, en contenu et en temps, au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Sous cet angle, il faut examiner le territoire de planification dans son ensemble, la grandeur de la parcelle n'étant pas déterminante (ATF 113 Ia 362 consid. 2.a.bb / JdT 1989 I 441). Ainsi, ce principe est respecté dès lors que la zone réservée se limite au territoire concerné par le futur plan d'aménagement, quand bien même celui-ci concernerait une étendue couvrant le territoire de plusieurs communes (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Enfin, concernant le rapport raisonnable entre la restriction de la liberté de l'administré et l'objectif visé, il apparaît clairement qu'une mesure plus douce qu'une zone réservée n'est pas envisageable tant qu'est en discussion l'éventualité d'un déclassement (ATF 113 Ia 362 consid. 2.c.bb).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 En l'espèce, la zone réservée est non seulement apte à permettre à la commune d'examiner et de prendre les mesures adéquates pour présenter un PAL conforme à la LAT et au PDCant, mais aussi nécessaire. De plus, cette mesure étant limitée dans le temps, elle n'apparaît pas disproportionnée. Au demeurant, au-delà du fait que le choix des terrains faisant l'objet d'une zone réservée nécessite une connaissance spécifique des lieux et s'inscrit dès lors dans le cadre de l'autonomie reconnue au planificateur local, la parcelle litigieuse est effectivement en marge du milieu bâti et libre de toute construction. A l'évidence, elle entre en considération comme parcelle éventuellement à déclasser dans la réflexion globale à entreprendre pour résorber le surdimensionnement des zones à bâtir (ATF 116 Ia 336 consid. 4.b; 113 Ia 444 consid. 4). A ce titre, il n'était de loin pas déraisonnable de l'intégrer dans une zone réservée. d) En résumé, il apparaît que la création d'une zone réservée sur l'art. D. _____ RF se fonde sur une base légale suffisante, se justifie par un intérêt public prépondérant à l'aune du surdimensionnement des zones à bâtir que connaît la commune et des nouveaux objectifs et impératifs poursuivis par la législation relative à l'aménagement du territoire, et que cette mesure, limitée dans le temps, est apte et nécessaire pour éviter que l'adaptation de l'actuel PAL au PDCant et au droit fédéral ne soit mise en péril.

E. 4

Les autres griefs du recourant, pour autant que reconnaissables, ne modifient pas cette constatation. a) Son droit d'être entendu n'a été violé à aucun moment de la procédure. En particulier, l'autorité compétente a suivi la procédure formelle, a invité les intéressés à des séances d'information, a tenu compte de leurs objections, a publié dans les formes officielles le projet du plan des zones réservées et a convoqué les opposants à une séance de conciliation où ils ont pu faire valoir leurs arguments. b) En outre, il importe peu de déterminer le contenu des planifications antérieures au PAL de 1991 et les motifs qui, à l'époque, ont conduit à la mise en zone du terrain litigieux. Les autorités compétentes n'ont jamais promis que l'affectation du bien-fonds ne changerait jamais. De même, le fait que les membres de l'hoirie aient attendu, pour construire, une modification qu'ils espéraient

favorable du PAL, avec l'intégration de la totalité de leur parcelle en zone à bâtir, est sans aucune influence sur la légalité et la proportionnalité de la mise en zone réservée. c) Du moment que l'affectation en zone réservée est justifiée par le surdimensionnement massif de la zone à bâtir et par la non-construction du terrain pendant près de 24 ans, il importe peu de savoir si la parcelle est équipée ou non ou si son utilisation à des fins agricoles est aisée. Il suffit, pour fonder la mise en zone réservée, de constater qu'en l'état, l'immeuble entre raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du PAL et qu'à défaut de mesure provisionnelle interdisant sa constructibilité, son maintien en zone à bâtir serait de nature à saboter la future planification communale.

E. 5

Au vu de ce qui précède, la Direction n'a pas violé la loi, ni commis un excès ou un abus de son pouvoir d'appréciation en statuant le 17 juin 2015. Sa décision doit dès lors être confirmée et le recours rejeté. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA et des art. 1 et 2 du Tarif sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 17 juin 2015 est confirmée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. 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. La fixation du montant des frais de procédure 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). Fribourg, le 23 novembre 2015/cpf/smu Président Greffier-stagiaire

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