

FR_GERICHTE 602 2015 76 vom 26. Februar 2016

FR Kantonsgericht, 2016-02-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_76

FR: FR_GERICHTE 602 2015 76 du 26 février 2016

IT: FR_GERICHTE 602 2015 76 del 26 febbraio 2016

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 (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Les recourants – en tant que copropriétaires de bien-fonds touchés par la révision du PAL – ont manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Les propriétaires ayant en outre versé l'avance de frais dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours. b) Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans peut revoir 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. Devant le Tribunal cantonal, l'inopportunité peut être invoquée, notamment si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). En l'occurrence, l'art. 33 al. 3 let. b LAT 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 TC FR 602 2011 44 du 25 avril 2012 consid. 1c et 2A 00 65 du 26 octobre 2000). En l'espèce, la DAEC ayant statué sur recours, la Cour de céans examinera donc la décision sans contrôle de l'opportunité. Tribunal cantonal TC Page 5 de 14

E. 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 choix des solutions doit être guidé par des objectifs et des lignes directrices mentionnées dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 4 ss de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire; OAT; RS 700.1). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst.; RS 101) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72

consid. 1d). Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte, le cas échéant, des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. 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 (art. 3 OAT; ATF 115 Ia 353 et les références citées). Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté est reconnue être importante en matière de planification.

E. 3

Les mesures à prendre visent notamment les buts suivants: a. limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires; b. promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables; c. améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires." bb) Les dispositions transitoires de la modification du 15 juin 2012 figurent à l'art. 38a LAT. Selon l'al. 1, les cantons adaptent leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a al. 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification. Quant à l'al. 2, il prévoit que, 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. b) A la suite de la modification de la LAT intervenue le 15 juin 2012, l'OAT a été modifiée le 2 avril 2014. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. Les dispositions transitoires relatives à cette modification figurent à l'art. 52a OAT. Aux termes de l'al. 1 de cet article, si, à l'entrée en vigueur de la modification du 2 avril 2014, un recours contre la décision rendue par l'autorité cantonale sur l'approbation d'un classement en zone à bâtir conformément à l'art. 26 LAT est en suspens, l'art. 38a al. 2 LAT ne s'applique pas à ce classement si le recours n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle partielle de la décision d'approbation ou s'il a été déposé de façon téméraire. Cela signifie a contrario que si la décision d'approbation intervient ultérieurement au 1er mai 2014, la nouvelle loi s'applique. L'art. 52a al. 2 OAT prévoit ce qui suit: "Durant la période transitoire prévue à l'art. 38a, al. 2, LAT, un classement en zone à bâtir ne peut être approuvé qu'aux conditions suivantes: a. une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision; b. des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent sont créées; ou c. d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente et, au moment de l'approbation au sens de l'art. 26 LAT, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée; l'obligation de déclassement tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu." c) Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Cette notion de "terrains déjà largement bâtis" devait être comprise de manière étroite: elle inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti, celles-ci s'entendant comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et, dans la règle, étant équipées (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 122 II 455 consid. 6a; 121 II 417 consid. 5a). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3; 136 II 204 consid. 7; cf. pour le tout: arrêt TF

1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3). Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 Le nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1er mai 2014 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 doivent être réduites (al. 2). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3 in fine). Le nouvel art. 15 al. 4 LAT 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." d) Avec ces modifications de la LAT et de l'OAT, le législateur a indiqué 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 du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 963 ch. 1.1). Une exigence fondamentale de l'aménagement du territoire postule une utilisation mesurée et judicieuse du sol ainsi qu'une utilisation rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 LAT; art. 75 al. 1 Cst.). 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, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 15 LAT p. 43 et les références citées). Il y a encore lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBl 2009 I 315). La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT doit dès lors être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles. Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a). La jurisprudence considère en effet que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (arrêt TF 1C_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 Ia 300 consid. 3b; cf. également arrêts TF 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, publié in ZBl 2013 p. 389; Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1).

E. 4

a) En application de l'art. 46 al. 2 LATeC, si les terrains ne sont pas équipés à l'échéance d'un délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone à bâtir. La jurisprudence du Tribunal cantonal (arrêts TC FR 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c; 602 2013 144 du 3 décembre 2014 consid. 2g) a précisé à ce sujet qu'il importe peu que l'art. 46 al. 2 LATeC et la fiche 3 du Plan directeur cantonal (PDCant) imposent à la commune de revoir le classement des terrains non équipés et non construits à l'échéance d'un délai de quinze ans. Ces règles ne visent qu'à garantir une gestion minimale de la zone à bâtir pour forcer les communes à réexaminer les situations les plus évidentes, soit celles des terrains non équipés et non construits; elles n'excluent pas des démarches supplémentaires lorsque, notamment, la commune doit réduire un surdimensionnement massif. En effet, lorsque les zones à bâtir existantes ne sont probablement pas nécessaires à la construction dans les quinze années à venir au sens de l'ancien art. 15 let. b LAT, les mesures servant à les réduire répondent à un intérêt public suffisant l'emportant sur le principe de la stabilité des plans et sur les intérêts privés opposés. Les propriétaires ne sauraient déduire du précédent classement de leurs terrains en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (arrêts TF 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les arrêts cités). Même le fait qu'un terrain dispose de l'équipement de base n'impose d'ailleurs pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g et les arrêts cités; arrêt TC FR 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). Cette jurisprudence est également applicable sous le nouveau droit de l'aménagement du territoire révisé, entré en vigueur le 1er mai 2014. Eu égard à qui vient d'être exposé et au surdimensionnement notoire de l'ensemble du canton, il existe un intérêt public à contribuer à la réduction de la zone à bâtir globale du canton. b) Une mesure d'aménagement du territoire, comme le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente cependant une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). La pondération des intérêts doit se faire à la lumière des règles et principes mentionnés ci-dessus. Le Tribunal fédéral a retenu qu'une mesure de déclassement motivée par la volonté de respecter un dimensionnement de la zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT répond en principe à un intérêt public important. Pour décider si cet intérêt public est prépondérant dans une situation particulière, il y a lieu de tenir compte des critères posés dans la LAT, des règles d'aménagement prévues par le droit cantonal, ainsi que de tous les intérêts déterminants dans le cas d'espèce (ATF 118 Ia 151 consid. 4b).

E. 5

Sur le fond, les recourants soutiennent que leurs parcelles satisfont aux conditions de l'art. 15 LAT pour être maintenues en zone à bâtir. Ils relèvent que les bâtiments existants sur celles-ci constituent à eux seuls un tissu bâti de caractère compact auquel pourraient être rattachées les parties des parcelles non encore construites. Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 Dans son rapport explicatif et de conformité, la commune motive la modification n° jji comme suit: "Ces terrains (7'074 m²) étaient affectés de longue date en zone mixte (ZM) avec PAD obligatoire. Seul un des bâtiments est habité et en bon état. Les autres bâtiments, dont celui protégé, sont en état de ruine. Le RCU fixe un minimum de 40% de plancher pour les activités (maximum 60% pour l'habitation). Les quelques intentions d'occupation élaborées ne prévoyaient que de l'habitation; ce qui ne correspond pas au RCU. Le

propriétaire a ainsi demandé le changement d'affectation en zone résidentielle. Cependant, selon la conception directrice, l'urbanisation n'est pas souhaitée dans cette direction. Ce secteur est isolé, en bordure de la route cantonale (vitesse 80 km/h.) et de la voie de chemin de fer. De plus, il est à l'ombre de la forêt. Pour toutes ces raisons, ce secteur est affecté en zone agricole."

E. 6

a) En ce qui concerne les intérêts publics en jeu, on note que la nouvelle LAT a introduit le moratoire afin que le canton puisse adopter une politique de gestion du territoire qui respecte le but de ne pas disperser davantage les constructions et de préserver les terres cultivables. Le canton de Fribourg dispose d'importantes réserves de zones à bâtir, puisqu'il 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, Statistiques et analyses, fig. 22 p. 26; arrêt TF 1C_15/2013 du

E. 9

Les recourants allèguent finalement que la décision d'approbation devrait être complétée en ce sens que, s'agissant de l'immeuble sis sur l'article fff RF, la liste annexée au RCU devrait être corrigée et prévoir la catégorie de protection 3. Le Service des biens culturels (SBC) a – dans le cadre de la planification du territoire de la Commune de C. _____ – actualisé et fourni le recensement des immeubles à protéger. Dans Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 sa décision sur recours, la DAEC a confirmé, sur la base du préavis du SBC du 6 janvier 2014, la mise sous protection de catégorie 3 pour le bâtiment sis sur l'article fff RF. Dans sa décision d'approbation, la DAEC explique ce qui suit quant aux bâtiments protégés: "Le SBC émet un préavis défavorable au présent dossier de révision générale. Cette position est essentiellement motivée par le fait que la catégorie de protection attribuée à la plupart des bâtiments doit être corrigée (il est nécessaire de reprendre les catégories mentionnées dans la liste annexée au RCU). Toutefois, en ce qui concerne l'art. fff RF, la catégorie de protection 3 doit être maintenue dans le cadre de la présente révision, en vertu du principe de la confiance. (...) la DAEC n'admet pas les catégories de protection des bâtiments. Les modifications requises [par le SBC] devront être apportées au PAZ dans le cadre de l'établissement du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation de la DAEC." Tant la commune que la DAEC soulignent que la décision d'approbation indique expressément que la catégorie de protection 3 doit valoir sur l'article fff RF, ce qui ressort d'ailleurs explicitement de la décision d'approbation (ch. 5.1). Selon ces deux autorités, cette classification vaut aussi bien pour le PAZ que pour la liste annexée au RCU, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire d'apporter la précision requise par les recourants. Du reste, le plan d'affectation des zones renvoie explicitement aux prescriptions du RCU; partant, si la DAEC exige une modification du PAZ, le RCU devra automatiquement être adapté. En effet, dans la mesure où la décision d'approbation précise quant aux biens protégés que l'établissement du dossier permettra l'adaptation aux conditions de la DAEC et où la volonté des autorités est sans équivoque, la situation juridique du bâtiment concerné est claire. Par ailleurs, le SBC rend attentif au fait que, dès lors que le bâtiment se situe dorénavant en zone agricole, sa mise sous protection augmente en principe les chances que la réaffectation de l'ensemble du volume bâti soit possible. Vu que la mise en zone agricole doit être confirmée par le présent jugement, cette mesure octroierait donc aux propriétaires des droits élargis qui, en principe, augmentent la valeur de leur bien (cf. détermination du 4 février 2014). Dans ces conditions et puisque les recourants ne contestent plus la mise sous

protection en catégorie 3, on ne voit pas l'intérêt qu'ils ont à contester la décision d'approbation sur cet aspect. Faute d'intérêt, le recours doit être déclaré irrecevable sur ce point.

E. 10

Partant, le recours – entièrement mal fondé – doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et les décisions d'approbation de la révision générale du PAL et sur recours prises par la DAEC le 8 juillet 2015 confirmées.

E. 11

Il appartient aux propriétaires recourants qui succombent de supporter les frais de la procédure, en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Il leur incombe en revanche de verser une telle indemnité à la commune qui, sans service juridique et dans le contexte de l'application des dispositions – notamment transitoires – de la nouvelle LAT et du fait que le plan directeur cantonal a été jugé obsolète par le TF, pouvait faire appel à un mandataire extérieur (art. 139 CPJA). Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, les décisions d'approbation de la révision générale du PAL de la Commune de C._____ et sur recours prises par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 8 juillet 2015 sont confirmées. II. Les frais de procédure sont fixés à CHF 3'000.- et mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants. IV. Un montant de CHF 4'140.05 (TVA comprise) à verser à Me Jean-Jacques Collaud, à titre d'indemnité de partie, est solidairement mis à la charge des recourants. V. Communication. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 26 février 2016/JFR/vth Président
Greffière-rapporteure

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