

# FR\_GERICHTE 602 2015 78 vom 21. April 2016

FR Kantonsgericht, 2016-04-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2015\\_78](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_78)

FR: FR\_GERICHTE 602 2015 78 du 21 avril 2016

IT: FR\_GERICHTE 602 2015 78 del 21 aprile 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. La recourante – en tant que propriétaire de bien-fonds touchés par la révision du PAL – a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). La propriétaire 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) L'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons l'obligation de prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen sur les contestations relatives aux décisions et plans d'affectation. Selon le système des voies de droit mis en place par l'art. 88 LATeC, les

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours d'abord à la DAEC, puis au Tribunal cantonal. Dans tous les cas où le Tribunal cantonal intervient comme 2ème instance de recours, c'est à la première instance, soit à la DAEC, qu'appartient la compétence fondée sur l'art. 33 al. 3 LAT de connaître le grief d'inopportunité (ATF 109 Ib 123). Dans les situations où le projet de planification n'a pas fait l'objet d'un recours devant la DAEC, mais est modifié par cette autorité dans le cadre de la procédure d'approbation seulement, il faut constater que la DAEC ne se prononce pas dans le cadre d'un recours, mais dans une procédure non contentieuse et que, par conséquent, il incombe au Tribunal cantonal saisi d'un recours contre la décision d'approbation non contentieuse de procéder au contrôle complet de la planification exigé par l'art. 33 al. 3 LAT, y compris sous l'angle de l'opportunité (cf. arrêts TA FR 2A 98 90 du 21 mai 1999; 2A 99 10 du 9 juin 2000; 2A 02 23 du 21 août 2002). Dans le cas particulier, la DAEC n'a pas été appelée uniquement à se prononcer en procédure non contentieuse sur l'approbation de la planification communale. Elle a également été saisie du recours de la propriétaire contre cette planification et a statué sur ce recours en disposant de la pleine cognition qui lui est reconnue en cette matière. Partant, le Tribunal cantonal examinera les décisions attaquées sans contrôle de l'opportunité.

### E. 2

En l'occurrence, la recourante fait valoir que la mesure de planification communale, soit le déclassement partiel des articles ddd, ggg et hhh RF, est contraire aux exigences du droit fédéral et du droit cantonal ainsi qu'aux objectifs et principes d'aménagement et qu'elle ne

tient compte ni des intérêts privés en jeu ni du principe de l'interdiction de l'arbitraire et de celui de l'égalité de traitement.

### **E. 3**

a) La LAT a été modifiée le 15 juin 2012. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. 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. L'art. 52a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) prévoit ce qui suit: "1 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. 2 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 déclasser tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu."

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 La dernière révision de la LAT a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959 p. 960). Ce but doit en principe être atteint par l'adaptation des plans directeurs cantonaux aux prescriptions fédérales (message, p. 966), dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision (intervenue le 1er mai 2014 [RO 2014 905]; art. 38a al. 1 LAT). Jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, les dispositions transitoires interdisent l'augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées dans le canton concerné (cf. art. 38a al. 2 LAT); dans l'intervalle, les dispositions transitoires ne prohibent en revanche pas la mise en œuvre d'une planification conforme aux nouvelles prescriptions de la LAT qui sont directement applicables, ce qui est le cas pour l'art. 15 LAT. 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 (cf. arrêts TF 1C\_197/2015 du 2 février 2016; 1C\_365/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.4; 1C\_449/2014 du 7 octobre 2015 consid. 2 et 3). b) En l'occurrence, la décision d'approbation est intervenue le 8 juillet 2015. Il ne fait pas de doute que la DAEC devait examiner la planification locale à la lumière des nouvelles prescriptions entrées en vigueur le 1er mai 2014. Certes, la recourante estime que l'ancienne LAT aurait dû être appliquée à sa contestation dès lors qu'elle a interjeté un recours contre la décision communale du 22

novembre 2013, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT; cependant, elle perd de vue qu'une planification consiste en une multitude de mesures qui, dans leur ensemble, doivent satisfaire aux exigences de la loi. On ne saurait dès lors appliquer à une mesure isolée – dans le cas d'espèce le déclassement litigieux – l'ancienne loi, tandis que l'ensemble des mesures doit répondre à la nouvelle LAT. Partant, c'est à juste titre que la DAEC a examiné la planification de la Commune de B. \_\_\_\_\_ à la lumière de la nouvelle LAT. On relève en revanche qu'on ne se trouve pas en présence d'une nouvelle mise en zone et que, de ce fait, le moratoire ne peut avoir qu'une influence indirecte sur le présent litige. La vraie question est celle de savoir si des motifs suffisants permettraient au planificateur local de procéder au déclassement partiel des parcelles litigieuses; dans ce contexte, il conviendra de tenir compte des buts ancrés dans la nouvelle LAT.

#### **E. 4**

a) Les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue 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'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). 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).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 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). b) 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. Comme relevé précédemment, les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), notamment en matière de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale; elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnées dans le PDCant (art. 8 LAT et art. 4 ss OAT). 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 (art. 75 Cst.; RS 100) 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. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en

présence (art. 3 OAT). c) Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoit 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. 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). 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'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). 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." Avec les modifications de la nouvelle LAT, 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (message, p. 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.). 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, 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 ZBI 2009 I 315). La notion de "terrains déjà largement bâtis" devait – déjà sous l'ancien art. 15 LAT – 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). Dans le contexte du présent litige, il sied de rappeler qu'il convient de faire une distinction entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti" parmi lesquelles il faut compter les espaces verts destinés à aérer l'espace bâti; dans ce dernier cas de figure, les terrains n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Plus la brèche dans le tissu bâti est étendue, moins le contexte environnant prend de l'importance (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a; 116 Ia 197 consid. 2b; 113 Ia 444 consid. 4d/da et les arrêts cités; WALDMANN/HÄNNI,

Raumplanungsgesetz, 2006, n. 21 ss ad art. 15 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 145 s.; FLÜCKIGER/GRODECKI, n. 85 ss ad art. 15 LAT). Selon la jurisprudence, une surface non construite peut en principe être considérée comme une brèche dans le milieu bâti jusqu'à un ha seulement; au-delà, la conclusion inverse s'impose (cf. arrêt TF 1P.692/2001 du 22 janvier 2002 consid. 3.4.1, in ZBl 2003 p. 650, et les arrêts cités). Face à la taille du bien-fonds, le contexte urbanistique dans lequel il s'insère perd en effet de son importance. Plus la surface est grande, moins il importe que la propriété se trouve au milieu d'une zone largement construite.

## **E. 5**

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 2015 76 du 26 février 2016; 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 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.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 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. b) Une mesure d'aménagement du territoire, comme le déclassement d'un bien-fonds en zone agricole, représente cependant une restriction du droit de la 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 cependant 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. 6**

Sur le fond, la recourante soutient que ses parcelles satisfont aux conditions de l'art. 15 LAT pour être maintenues en zone à bâtir. Elle relève qu'équipées et situées au centre du village ainsi qu'à proximité des infrastructures, celles-ci sont propices à la construction. Selon elle, leur déclassement en zone agricole crée en outre une brèche dans le tissu bâti. Pour sa part, par le biais de son nouveau PAL, la commune désire recentrer l'urbanisation sur le secteur de B. \_\_\_\_\_, afin de mieux bénéficier de la synergie liée au centre-ville. 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**

Partant, le recours – entièrement mal fondé – doit être rejeté.

#### **E. 10**

Il appartient à la propriétaire recourante qui succombe de supporter les frais de la procédure, en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure sont fixés à CHF 3'500.- et mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. 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 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 21 avril 2016/JFR/vth Président  
Greffière-rapporteure

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