

FR_GERICHTE 602 2015 80 vom 27. März 2018

FR Kantonsgericht, 2018-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_80

FR: FR_GERICHTE 602 2015 80 du 27 mars 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2015 80 del 27 marzo 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 12

octobre 1994. La Direction des travaux publics (actuellement la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions [DAEC]) a approuvé cette modification du PAL et rejeté les recours interjetés contre celle-ci par décision du 20 décembre 2000. Cette décision a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif (2A 2001 15), notamment par les propriétaires des parcelles articles fff et hhh RF. Cette affaire a été classée après que les précités ont retiré leur recours en raison d'un accord intervenu sur la base de la carte des dangers naturels actualisée qui permettait nouvellement, selon la commune, de maintenir les parcelles articles fff et hhh RF (partiels) en zone à bâtir. C. La Commune de D._____ a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL par avis publiés dans les Feuilles officielles (FO) n° 4 du 27 janvier 2012, n° 34 du 24 août 2012, n° 43 du 26 octobre 2012 et n° 25 du 21 juin 2013. Elle a en particulier prévu d'affecter les articles fff et hhh (partiels) RF en zone de chalets individuels (modification n° 37). Le Conseil communal de D._____ a adopté l'ensemble du dossier de la révision générale de son PAL le 26 novembre 2013. La DAEC a publié dans la FO n° 20 du 15 mai 2015 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. En particulier, elle envisageait de ne pas approuver la mise en zone à bâtir des articles fff et hhh (partiels) RF. Les propriétaires de ces articles se sont déterminés le 15 juin 2015 et le dossier a été soumis aux services intéressés. D. Par décision du 8 juillet 2015, la DAEC a prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL de la Commune de D._____. S'agissant de la modification n° 37 relative à la mise en zone notamment des articles fff et hhh (partiels) RF, la DAEC a indiqué que, sur le principe, cette mesure était possible. Elle a cependant estimé que celle-ci n'était pas conforme au moratoire sur les zones à bâtir. Elle a souligné qu'avec l'entrée en vigueur le 1er mai 2014 de la nouvelle loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), la zone à bâtir ne pouvait pas être étendue jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal (PDCant). Partant, elle a soutenu que la modification n° 37

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 ne pouvait être approuvée que si la mise en zone des parcelles concernées était compensée par le dézonage d'une surface identique. Elle a dès lors décidé de suspendre l'approbation de l'extension de la zone à bâtir sur les articles fff et hhh (partiels) RF notamment et a invité la commune à prévoir une mesure rendant cette extension conforme au droit fédéral, dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions consécutives à la décision d'approbation. E. Par mémoire du 9 septembre 2015, les

propriétaires des articles fff et hhh RF ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à l'approbation de la modification n° 37 en tant qu'elle concerne les articles fff et hhh (partiels) RF. A l'appui de leurs conclusions, les recourants reprochent en substance à l'autorité intimée de ne pas avoir procédé à l'établissement des faits déterminants. Ils estiment qu'une décision portant déclassement de leurs parcelles en zone agricole n'est jamais entrée en force, de sorte que l'on ne saurait lier la modification n° 37 à une compensation et suspendre la décision. Selon eux, il y a lieu de confirmer que les parcelles litigieuses se trouvent déjà en zone à bâtir. F. Dans sa détermination du 6 novembre 2015, la commune indique que, dans son dossier d'enquête complémentaire faisant suite aux conditions d'approbation, elle a l'intention de confirmer la zone à bâtir de ces parcelles jusqu'à la limite entre les zones de danger bleue et rouge. Subsidiairement, elle déclare pouvoir entrer en matière sur l'argumentaire qui conduit les recourants à considérer que leurs parcelles faisaient déjà partie de la zone à bâtir avant la révision du PAL de 2012. G. Dans ses observations du 9 novembre 2015, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle souligne qu'elle ne partage pas l'avis des recourants selon lequel les parcelles en question n'ont jamais été sorties de la zone à bâtir. Selon elle, le retrait du recours dans la procédure 2A 2001 15 a eu comme effet que la décision d'approbation qui déclassait les parcelles fff et hhh RF de la zone à bâtir est entrée en force. H. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 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 propriétaires des biens-fonds touchés par la révision du PAL – ont manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Il est en outre pris acte du fait que le mandataire des recourants a annoncé que, suite au décès de B. _____, ses héritiers lui succédaient dans la présente procédure. On précisera encore que l'intérêt au recours existe

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 malgré le fait que la décision attaquée n'entend que suspendre l'approbation de l'extension de la zone à bâtir sur les parcelles en question. En effet, les recourants ont le droit de connaître l'affectation actuelle de leurs parcelles qu'ils considèrent être en zone à bâtir; or, de par la décision litigieuse, ils se voient priver de leurs droits de propriétaires pour une période incertaine. Les recourants 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. 2. La question qui se pose dans le présent litige est de savoir si les parcelles articles fff et hhh (partiels) RF étaient déjà affectées en zone à bâtir avant la mise en œuvre de la nouvelle planification locale de la Commune de D. _____. Dans cette hypothèse, celles-ci ne seraient pas soumises au moratoire sur les zones à bâtir. 2.1. En application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (art. 34 al. 1 LATEC) et conformément aux exigences fixées par le PDCant (cf. chapitre Espace rural et naturel, thème Dangers naturels: Mouvements de terrain, ad 4. Mise en œuvre, Conséquences sur les instruments de planification), il revient à la commune, en tant qu'autorité compétente en matière de planification locale, d'adapter et d'adopter celle-ci en fonction des résultats et conclusions dégagés par la nouvelle carte des dangers naturels. En l'espèce, c'est en suivant cette procédure qu'en 1996, le planificateur local a proposé de sortir les parcelles litigieuses de la zone à bâtir, dès lors que celles-ci se situaient dans le secteur rouge – c'est-à-dire

inconstructible – selon la carte des dangers naturels 1994. Cette mesure de planification a été frappée d'opposition le 28 octobre 1996. Par la suite, la commune a rejeté cette opposition dans sa décision du 9 juillet 1998 et la Direction des travaux publics en a fait de même par décision du 20 décembre 2000 en rejetant les recours et en approuvant la modification du PAL. Ces décisions ont été portées devant le Tribunal administratif qui, suite au retrait du recours consécutif à une proposition de la commune, a classé le dossier le 21 septembre 2004. Dans sa détermination du 3 mars 2003, la Commune de D. _____ a modifié ses conclusions en se basant sur la nouvelle carte des dangers naturels 2000. Selon cette nouvelle carte, le secteur en question ne se situe plus entièrement dans le secteur rouge. S'agissant en particulier des parcelles articles fff et hhh RF, la classification a été modifiée comme suit: la partie sud des parcelles passe de zone rouge en zone bleue et la partie nord demeure en zone rouge. Il ressort des pièces du dossier qu'en se fondant sur les avis de ses services spécialisés (Service des constructions et de l'aménagement [SeCA] et Commission des dangers naturels), la DAEC a donné son accord à ces nouvelles conclusions. Les conclusions de la commune étaient libellées comme suit: "1. La décision de la Direction des travaux publics du 20 décembre 2000, rejetant les recours (...) contre la décision par laquelle le Conseil communal de la Commune de D. _____ a écarté leurs oppositions du 28 octobre 1996 à la révision du PAL de D. _____, est modifiée. 2. Partant, 2.1. (...).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 2.2. Les parcelles formant les articles nos fff et hhh de la commune de D. _____ sont classées en zone à bâtir, partiellement en zone de danger moyen (bleue) et partiellement en zone de danger élevé (rouge), selon la carte des dangers naturels. Le périmètre d'implantation des parcelles est limité à la zone de danger moyen (bleue) définie selon la carte des dangers naturels. (...). 3. La décision de la Direction des travaux publics du 20 décembre 2000, approuvant avec des réserves les plans directeurs, le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme de la Commune de D. _____, est modifiée dans le sens que l'affectation des parcelles formant les articles nos jjj, kkk, fff et hhh du registre foncier de la commune de D. _____ n'est pas approuvée. 4. La Commune de D. _____ modifiera son plan d'aménagement local dans le sens que les parcelles formant les articles nos jjj, kkk, fff et hhh du registre foncier de la commune de D. _____ seront classées en zone à bâtir, selon les modalités définies aux chiffres 2.1 et 2.2 ci-dessus. 5. (...)." L'interprétation de ces conclusions et les suites juridiques y relatives sont ici claires. En changeant ses conclusions en accord avec la DAEC et les services spécialisés, la commune a modifié la planification soumise à approbation et alors contestée devant le Tribunal administratif. Force est de constater qu'elle a ce faisant renoncé à sortir de la zone à bâtir les parcelles ici litigieuses, avec pour conséquence non seulement que l'affaire devant le Tribunal administratif pouvait être déclarée sans objet à défaut d'une mesure de déclassement, mais également que la décision d'approbation était elle aussi devenue sans objet sur ce point, par ricochet. Comme soulevé par la DAEC dans ses observations, il incombe au planificateur local de mettre en œuvre le rapport Batgliss. Or, en l'espèce, c'est en cours de procédure de recours 2A 2001 15 devant le Tribunal administratif que la commune a constaté que la nouvelle carte des dangers naturels 2000 permettait de renoncer au déclassement qu'elle avait proposé en 1996 et qui était alors litigieux. Dès lors que les services spécialisés – notamment la Commission des dangers naturels – ont explicitement donné leur aval à cet accord, le Tribunal n'avait pas de raison de s'opposer à cette solution et pouvait partant classer l'affaire. Contrairement à ce que soutient la DAEC, la renonciation à cette mesure signifie que les parcelles en question n'ont

jamais été sorties valablement de la zone à bâtir. Dans ces conditions, on ne saurait soutenir que, pour la durée de l'adaptation concrète de sa planification, les parcelles litigieuses ne faisaient pas parties de la surface des zones à construire (constructibilité restreinte sur une partie de ces parcelles, cf. ch. 2.2 des conclusions de la détermination de la commune du 3 mars 2003). Partant, ces parcelles ne sont de fait pas non plus soumises au moratoire interdisant l'extension de la zone à bâtir. Enfin, on constate que cette situation juridique prévalait antérieurement à la mise à l'enquête du nouveau PAL de D. _____. Il en résulte qu'une formulation erronée dans les documents de cette révision de 2012, qui mentionne en effet que les articles litigieux sont nouvellement mis en zone à bâtir, n'y change rien. 2.2. Ce résultat se justifie pour un autre motif encore. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 136 I 254 consid. 5.2). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3; 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Entre autres conditions, il faut pour cela que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1). En l'espèce, il est patent que l'interprétation donnée par la DAEC – dans le cadre de ses observations – au retrait du recours dans la procédure 2A 2001 15 revient à adopter un comportement contradictoire. En effet, si celle-ci a admis en 2004 qu'on puisse renoncer à sortir les parcelles litigieuses de la zone à bâtir dès lors que la carte des dangers naturels actualisée ne l'imposait plus, elle a accepté en même temps que sa décision d'approbation du 20 décembre 2000 devienne caduque sur ce point. De surcroît, si on devait suivre la DAEC, on devrait admettre que les recourants pourraient revenir sur leur décision de retirer le recours. En effet, toutes les parties s'accordaient à l'époque sur le fait que le retrait du recours était conditionné au maintien en zone à bâtir des parcelles litigieuses. Les recourants doivent bénéficier de la protection de la bonne foi s'ils ont procédé à des déclarations de procédure basées sur les assurances des autorités. Au vu de la nouvelle carte des dangers naturels 2000, et sur la base des avis des services spécialisés, le Tribunal aurait dans cette hypothèse dû admettre sur le fond que le maintien de ces parcelles en zone à bâtir était justifié. Ce constat est d'ailleurs renforcé par le fait que, encore à ce jour, la DAEC soutient que, matériellement et eu égard aux principes de l'aménagement du territoire, même une nouvelle mise en zone (étant précisé que la Direction se croit face à une telle situation) serait justifiée (cf. préavis du SeCA du 12 mai 2015). 3. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis. La décision d'approbation de la DAEC du 8 juillet 2015 est modifiée comme suit: la modification n° 37 est approuvée dans la mesure où elle concerne les parcelles articles fff et hhh (partiels) RF. 4. 4.1. Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 133 CPJA). 4.2. Obtenant gain de cause,

les recourants ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Les débours nécessaires à la conduite de l'affaire sont remboursés au prix coûtant, les photocopies effectuées par le mandataire étant remboursées par 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 1 et 2 du tarif). En l'occurrence, la liste de frais produite par le mandataire des recourants ne correspond pas au tarif applicable.

Conformément à l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif, l'indemnité de partie est ainsi arrêtée à CHF 3'315.60 (dont CHF 245.60 au titre de la TVA à 8%, la quasi-totalité des opérations ayant été effectuées jusqu'au 31 décembre 2017). Elle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140 et 141 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est admis. La décision d'approbation de la DAEC du 8 juillet 2015 est modifiée en ce sens que la modification n° 37 est approuvée dans la mesure où elle concerne les parcelles articles fff et hhh (partiels) RF. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de CHF 3'500.- est restituée aux recourants. III. Un montant de CHF 3'315.60 (dont CHF 245.60 au titre de la TVA), à verser à Me Schneuwly à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Notification. 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 de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, 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 27 mars 2018/jfr/vth Le Président: La Greffière-rapporteuse:

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