

FR_GERICHTE 602 2016 164 vom 22. Mai 2017

FR Kantonsgericht, 2017-05-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2016_164

FR: FR_GERICHTE 602 2016 164 du 22 mai 2017

IT: FR_GERICHTE 602 2016 164 del 22 maggio 2017

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

A. _____ – corporation de droit public dotée de la personnalité juridique selon l'art. 3 al. 2 de la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE; RSF 190.1) – est propriétaire de l'article ddd RF, jouxtant l'article ccc RF. Partant, elle est touchée, en sa qualité de voisine, par la mesure de planification concernant une parcelle à proximité immédiate. Par décision du 24 janvier 2017, le Conseil de paroisse a confirmé son intention d'interjeter recours, ce dernier étant valablement signé par le Président du Conseil de paroisse en application de l'art. 32 al. 2 let. e du statut des corporations ecclésiastiques catholiques du canton de Fribourg du 14 décembre 1996 (RSF 191.0.11) et de l'art. 66 du règlement sur les paroisses du 1er février 2003 (établi par l'Assemblée de la Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg et consultable à l'adresse suivante: www.cath-fr.ch/reglements). Déposé dans le délai et les formes prescrits, l'avance de frais ayant été de plus versée dans le délai imparti, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites.

E. 2

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. L'art. 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TC FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000). La DAEC ayant jugé sur recours, le Tribunal de céans ne revoit pas, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26, p. 13, 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 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

L'art. 34 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) 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). 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).

E. 4

a) L'art. 55 LATEC permet de prévoir des zones dites "d'intérêt général" qui sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 LATEC (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). Selon le message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), pour les zones d'intérêt général, l'alinéa 2 fait le lien avec les cas d'utilité publique, sans faire une liste exemplative, ce qui permet de renvoyer aux dispositions sur l'expropriation, en particulier les art. 116 et 117 LATEC (commentaire ad art. 54 du projet de loi, devenu art. 55). En vertu de l'art. 116 LATEC, sont reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, notamment les bâtiments administratifs. L'art. 117 LATEC prescrit que si, à l'expiration d'un délai de quinze ans dès l'approbation d'un plan, la collectivité publique n'a pas acquis les terrains réservés pour des bâtiments, équipements ou espaces d'utilité publique, le propriétaire touché par la restriction de propriété peut exiger de la collectivité que, dans le délai

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 d'une année, elle acquière ces terrains ou qu'elle engage la procédure d'expropriation, faute de quoi l'autorité compétente modifie l'affectation du terrain selon la procédure des art. 83 ss LATEC. b) Une mesure d'aménagement du territoire, telle que le classement d'un bien-fonds dans une zone d'intérêt général, représente 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.; arrêt TF

1C_352/2014 du 10 octobre 2014). Le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de préciser que ce besoin ne peut pas reposer sur de pures spéculations au sujet d'une évolution future (arrêt TC FR 2A 96 04 du 25 novembre 2004). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités).

E. 5

a) Il ressort de la jurisprudence mais également des dispositions de droit cantonal, notamment de l'art. 117 LATeC, que la mise en zone d'intérêt général consiste en une restriction du droit de la propriété. En l'occurrence, dans son argumentation, la recourante semble perdre de vue cet aspect. En effet, comme le prévoit la Constitution fédérale à son art. 36, il y a lieu d'examiner si une atteinte à un droit constitutionnel que subit un privé est proportionnelle, ce qui implique une pesée des intérêts publics mais également de ceux de nature privée en jeu. Il est dès lors faux de soutenir qu'aucune prescription de niveau supérieur n'est à prendre en compte par la DAEC. Au contraire, celle-ci se devait d'examiner si la mesure de planification justifiait une atteinte au droit constitutionnel de la propriété, ce d'autant plus qu'un propriétaire avait soulevé cette question. b) Dans ce contexte, il faut prendre en compte le fait que le législateur a sur le principe estimé disproportionner que des terrains de privés soient soumis à de telles restrictions pour une durée qui dépasse quinze ans (cf. le libellé de l'art. 117 LATeC). Il a jugé utile de prévoir que l'autorité publique doive agir dans les quinze ans et a permis que l'on procède à l'expropriation dans ce laps de temps. Si l'autorité n'a pas agi, il y a lieu de lever la restriction grevant le bien-fonds d'un privé. La commune doit dans cette hypothèse supporter les conséquences juridiques d'une inaction de sa part. Sur cet aspect, le message précité (ad art. 116 du projet de loi, devenu art. 117) expose ce qui suit: "On peut estimer qu'une personne dont le terrain a été réservé en vue de la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public, et qui s'est vu imposer une restriction de propriété, a automatiquement le droit de demander à la commune d'entreprendre les démarches nécessaires à l'acquisition du terrain, lorsque la collectivité ne s'est pas montrée conséquente avec son choix de mettre ce terrain en zone d'intérêt général. Si la commune ne donne pas suite à la requête du ou de la propriétaire dans le délai d'une année, elle sera donc tenue d'engager une procédure de modification du PAZ, en prévoyant soit le déclassement du terrain en zone inconstructible, soit son classement dans une autre zone à bâtir. Ceci va dans la même logique que l'art. 45 al. 2. On relève également que le délai de dix ans imparti à la collectivité pour acquérir ces terrains a été étendu à quinze ans, en conformité avec la durée fixée par l'article 15 LAT pour les zones à bâtir".

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 c) Sur le vu de ce qui précède, il est évident qu'une nouvelle restriction du droit de la propriété – dont la charge pour le terrain ici litigieux serait portée à 45 ans – ne peut pas être admise sur la base de simples projets sans concrétisation aucune. Dans son écriture, la recourante explique ce qui suit: "L'évolution des pratiques religieuses pourrait, dans un avenir plus ou moins proche entraîner une utilisation accrue de cette chapelle pour des baptêmes, des mariages ou autres offices, et pour ce faire un bâtiment de réunion et de rencontre, exploité en commun avec la commune de Senèdes

pourrait s'avérer comme étant un complément nécessaire. Cependant il ne nous est pas possible d'établir un concept concret dans le délai de trente jours." Cette formulation met clairement en lumière que le besoin – qui de plus semble n'être qu'en partie de nature strictement publique – repose sur une spéculation relative à la fréquentation de la chapelle dans un futur plus ou moins proche. Cette évolution est d'autant plus hypothétique qu'elle se fonde – selon la recourante – d'une part sur "le changement des pratiques religieuses" dont on ignore la nature et d'autre part sur une éventuelle utilisation commune de la future construction avec la commune, laquelle ne confirme pas cette intention par l'établissement d'un besoin ou d'un projet. Or, le planificateur ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation du terrain par des nécessités concrètes de la collectivité publique (arrêt TC FR 2A 04 96 du 25 novembre 2004). Dans le cas particulier, il faut constater que la commune et la paroisse sont restées très vagues sur les constructions devant trouver une place dans la zone. Celles-ci ont affirmé sans autre précision que les installations et équipements envisagés pourraient éventuellement consister en un local de réunion exploité par la commune et la paroisse. On cherche cependant en vain dans le dossier la moindre information sur des projets concrets. On terminera avec le constat que la nécessité qu'invoque la recourante consistant à préserver les environs de la chapelle protégée n'est pas garantie par l'utilisation publique ou non de la parcelle ici litigieuse. En effet, ainsi que l'a confirmé le SBC – service spécialisé en cette matière – dans sa détermination du 15 avril 2016, il suffit, pour satisfaire à cet intérêt public, de veiller à ce que la future construction respecte les règles de l'art. 10 RCU y relatif. Ainsi, il n'est manifestement pas suffisant que la propriétaire de la chapelle émette des craintes par rapport à une construction érigée par un privé – qui serait moins bien intégrée dans cet environnement – pour justifier une restriction de la propriété pour quinze ans supplémentaires. Pour le reste, le Tribunal de céans ne peut que renvoyer aux considérants de la décision sur recours de l'autorité intimée et constater que l'intérêt privé du propriétaire de l'article ccc RF à libérer de la restriction sa parcelle prévaut sur celui de la collectivité publique qui ne parvient pas à prouver un quelconque besoin de nature publique. On remarque finalement dans ce contexte que la commune, qui est l'organe responsable de la planification et de la défense des zones qu'elle estime d'intérêt public, a renoncé à interjeter son propre recours. Même si, le 11 novembre 2016, elle expose qu'elle envisage un projet de salle communale en commun avec la paroisse, on relève que le rapport explicatif de la commune indique que "les infrastructures d'intérêt général sont groupées avec celles des communes voisines et que la commune de Senèdes n'a pas de besoins particuliers quant à ce type d'affectation". Cela vient confirmer qu'on n'est pas en présence d'un véritable besoin de la commune, permettant de limiter le droit du propriétaire de l'article ccc RF.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le maintien de l'article ccc RF en ZIG n'est pas justifié. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7

E. 7

a) Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante et prélevés sur l'avance de frais. Le solde de CHF 1'000.- est restitué à la recourante. b) Aucune indemnité de partie n'est allouée. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante et prélevés sur

l'avance de frais versée. Le solde de CHF 1'000.- est restitué à la recourante. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cet 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 22 mai 2017/JFR/vth Président Greffière-rapporteure

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