

FR_GERICHTE 602 2017 110 vom 1. Februar 2018

FR Kantonsgericht, 2018-02-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_110

FR: FR_GERICHTE 602 2017 110 du 1 février 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 110 del 1 febbraio 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 21

avril 2017, à la publication de nouvelles mesures qu'elle entendait ne pas approuver, en raison de leur non-conformité aux conditions de l'art. 30 al. 1bis let. a et b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) relatives à la protection des surfaces d'assolement (SDA). Cette nouvelle publication concernait notamment la modification n° 20, prévoyant la mise en zone résidentielle à moyenne densité 2 des articles eee et fff (partiels) du Registre foncier (RF) de la Commune de B._____, d'une surface d'environ 2'700 m², situés sur des surfaces d'assolement. La Direction en a avisé la commune, laquelle s'est déterminée sur la seconde publication le 17 mai 2017. Le propriétaire de la parcelle article eee RF, concernée par cette non-approbation envisagée, s'est prononcé le 10 mai 2017. C. Par décision du 19 juillet 2017, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL de B._____. Concernant le refus d'approuver la modification n° 20, elle a retenu que les deux critères prévus par l'art. 30 al. 1bis OAT pour permettre une mise en zone à bâtir sur des SDA, à savoir que la mise en zone considérée soit nécessaire pour atteindre un objectif jugé important par le canton (let. a) et que l'utilisation du sol soit optimale (let. b), n'étaient pas remplis, de sorte que cette mise en zone ne pouvait pas être admise. Elle a de manière générale indiqué que le fait qu'une mise en zone soit compensée par le dézonage d'une zone à bâtir légalisée de surface équivalente et présentant une qualité agricole de SDA n'y changeait rien. D. Par mémoire du 11 septembre 2017, régularisé le 20 septembre 2017, A._____ a recouru contre cette décision d'approbation auprès du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à l'admission du recours et à la mise en zone résidentielle à moyenne densité 2 de sa parcelle (article eee partiel RF). Il précise qu'il se contenterait également d'une mise en zone résidentielle à faible densité de sa parcelle. Dans le cadre de la régularisation, il sollicite – pour le cas où la mise en zone de l'article eee RF ne serait pas possible – que l'article ggg RF soit maintenu en zone à bâtir avec la possibilité d'y ériger un quelconque bâtiment; à cet effet, il requiert la suppression de la protection de la haie côté est ainsi que la possibilité de déroger à la distance à la route cantonale. A l'appui de ses conclusions, il se prévaut essentiellement du fait

Tribunal cantonal TC Page 3 de 11 que la mise en zone souhaitée avait été soutenue par les autorités et qu'il pouvait dès lors compter sur cette mesure. E. Dans sa prise de position du 27 octobre 2017, la commune conclut au rejet du recours. Même si elle souligne être toujours favorable à la mise en zone des articles eee et fff (partiels) RF, elle admet que cette mesure contrevient à la législation actuelle. Elle est d'avis qu'une mise en zone résidentielle

à faible densité – comme subsidiairement demandée par le recourant – enfreindrait encore davantage les nouveaux principes de la législation sur l'aménagement du territoire, car elle ne consisterait pas en une utilisation optimale du sol. Dans ses observations du 8 novembre 2017, la DAEC conclut au rejet du recours. Selon elle, la préservation des SDA interdit en l'espèce la mise en zone des parcelles eee et fff (partiels) RF, notamment parce que la création d'une zone résidentielle planifiée à l'échelle communale n'est pas de nature à réaliser un objectif d'importance cantonale au sens de l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT. Elle souligne de plus que l'utilisation optimale du sol n'est pas assurée pour ce secteur en raison du rapport entre les normes quantitatives (IBUS, indice d'occupation du sol, distance aux limites et hauteur totale) et l'étendue de la mise en zone. Par conséquent, la DAEC considère que la mise en zone à bâtir des articles eee et fff (partiels) RF n'est pas conforme au droit de l'aménagement du territoire. en droit 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. Le recourant – agissant en tant que propriétaire de bien-fonds touchés par la révision du PAL – a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours, sous réserve de ce qui suit. b) Dans le cadre de la régularisation de son recours, l'intéressé a conclu, pour le cas où la mise en zone de l'article eee RF devait être refusée, à ce qu'il soit renoncé à dézoner l'article ggg RF, parcelle dont il est également propriétaire. Il a ajouté que cette mesure devrait de plus être accompagnée de la levée de la protection d'une haie qui s'y situe, ainsi que de la possibilité de déroger aux distances relatives à la route cantonale. Selon lui, sans ces mesures complémentaires, l'article ggg RF n'est pas constructible. Dans sa décision du 19 juillet 2017, la Direction a retenu à ce sujet que "la mise en zone agricole de l'article ggg RF, également en main du propriétaire du secteur «H._____», n'est pas admise, conformément au souhait de la commune, exprimé dans sa détermination du 17 mai 2017, de renoncer à ce dézoning." Elle n'a dès lors pas non plus approuvé la modification n° 14 concernant précisément la mise en zone agricole de l'article ggg RF. Le Tribunal précise à ce sujet que, contrairement à ce que semble penser le recourant, il ne peut manifestement pas déduire du fait que l'une de ses parcelles n'est pas mise en zone qu'il a le droit

Tribunal cantonal TC Page 4 de 11 de demander le maintien en zone d'une autre parcelle ou d'exiger la levée des distances aux limites par rapport à la route cantonale ou celle de la protection d'une haie. Ceci dit, dans le cadre de la présente procédure de recours, ni la DAEC ni la commune ne se sont prononcées sur les conséquences d'un maintien de l'article ggg RF en zone à bâtir. Or, c'est à juste titre que le recourant estime nécessaire que cette question soit examinée également par les services compétents et que le planificateur local se détermine sur cet aspect. Dès lors que l'abandon du dézoning de l'article ggg RF n'est intervenu qu'au stade de la décision d'approbation, il incombera à la commune, dans le cadre de l'adaptation de sa planification aux conditions d'approbation, d'examiner si et cas échéant quelles mesures elle souhaite prendre quant à la constructibilité sur cette parcelle et de les soumettre à nouveau à la Direction. La DAEC a précisé dans sa décision d'approbation que le maintien en zone à bâtir de l'article ggg RF notamment devra être mis à l'enquête publique dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation et que la conformité au moratoire sur les zones à bâtir devra être vérifiée. C'est dans ce cadre que

le recourant pourra faire valoir ses arguments; des conclusions tendant à ce que le Tribunal prononce le maintien en zone et permette la constructibilité de ce terrain sont à ce stade irrecevables. 2. a) 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. b) En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lequel 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 TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; 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) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, 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). 3. a) 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 (ATF 141 II 393 consid. 2 et 3; arrêts TF 1C_197/2015 du 2 février 2016; 1C_365/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.4).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 11 b) En l'occurrence, la décision d'approbation est intervenue en 2017, soit bien ultérieurement à l'entrée en force de la révision de la LAT. Il ne fait dans ces circonstances pas de doute que la DAEC devait examiner la planification locale à la lumière des nouvelles prescriptions entrées en vigueur le 1er mai 2014 et cela malgré le fait que le processus de planification ait débuté bien avant cette date. 4. Le recourant se prévaut de sa bonne foi et invite les autorités à respecter leurs promesses. Selon lui, toutes les autorités étaient d'accord de mettre sa parcelle en zone à bâtir. A l'appui de ses allégations, il produit différents courriers et rapports. a) 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. De ce principe général découle notamment 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). Ce droit protège le citoyen 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 141 V 530 consid. 6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1). En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254

consid. 5.2). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1). Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi; cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif (ATF 119 Ib 397 consid. 6e). b) En l'espèce, aucun des documents produits par le recourant ne pouvait le conforter dans l'idée que le changement d'affectation de sa parcelle était assuré avant que la DAEC ne se prononce. Il va de soi que les comportements ou indications d'autorités non compétentes en matière d'aménagement du territoire, respectivement d'approbation des plans, comme ceux de la commune et cela même si celle-ci est le planificateur, ne pouvaient engager la DAEC. Un processus de planification comporte des discussions sur les variantes de l'évolution territoriale, sans que celles-ci ne constituent des assurances au sens de la jurisprudence précitée. Même si, comme en l'espèce, la commune prévoit une certaine mesure en accord avec les propriétaires, cela ne garantit pas sa mise en œuvre. Quant à l'autorité cantonale d'approbation du plan, il n'apparaît pas qu'elle ait formellement indiqué au recourant que la modification souhaitée du PAL était garantie. En particulier, au vu des compétences décisionnelles en la matière, il importe peu que, lors d'une séance du 10 avril 2014, la mise en zone dans le secteur "H. _____" aurait été acceptée, selon le recourant, sous réserve d'un redimensionnement de la zone.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 Enfin, ce ne sont pas des remaniements parcellaires entre les propriétaires des articles eee et fff RF qui pourraient sceller la mise en zone de terrains agricoles. Il résulte de ce qui précède qu'une assurance concrète d'une autorité compétente fait dès lors défaut. Ceci dit, pour être protégé dans sa bonne foi, il faut de plus que la situation juridique n'ait pas connu de modification. Or, avec la nouvelle LAT, l'OAT a également été reformulée et son art. 30 al. 1bis est entré en vigueur le 1er mai 2014. Ainsi qu'il sera démontré ci-dessous (cf. consid. 5), la mise en zone des articles eee et fff (partiels) RF n'est plus possible à la lumière de cette disposition. Bien qu'elle se dise toujours favorable à la mise en zone du terrain litigieux, c'est ainsi à juste titre que la commune réserve l'application de la législation actuellement en vigueur. Pour sa part, la DAEC relève notamment que la jurisprudence précisant le contenu de l'art. 30 al. 1bis OAT ayant été prononcée après le préavis de synthèse d'examen final du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), celui-ci a rendu un préavis de synthèse d'examen final complémentaire en date du 11 avril 2017. Ce service a constaté que le dossier de révision générale du PAL, établi avant la jurisprudence précitée, n'avait pas pu démontrer que la modification litigieuse était nécessaire pour atteindre un objectif jugé important par le canton ni que l'utilisation du sol était optimale; il s'est ainsi prononcé défavorablement sur la mise en zone dans le secteur "H. _____". La DAEC était ainsi obligée d'appliquer la loi en vigueur et l'interprétation qui lui en était donnée par le Tribunal cantonal. Le fait que

le recourant ne pouvait pas prévoir un changement de la loi et qu'il ne connaissait pas la signification des nouvelles dispositions ne peut pas le préserver de devoir se soumettre à celles-ci. Sa confiance en d'éventuelles assurances ne peut dans ces circonstances pas être protégée. Le grief du recourant tendant à ce que les autorités respectent leurs promesses doit ainsi être rejeté. 5. La modification n° 20 ici litigieuse concerne la mise en zone à bâtir d'environ 2'700 m² de surfaces d'assolement sur les articles eee et fff (partiels) RF. Dans son arrêt 602 2016 32 du 13 octobre 2016, le Tribunal cantonal s'est prononcé en détail sur la protection des surfaces d'assolement; partant, il y a lieu de se référer à cet arrêt. a) Le canton de Fribourg a été soumis au moratoire résultant de l'art. 30 al. 2 OAT et ne pouvait pas créer de nouvelles zones à bâtir sur des terres d'assolement, dès lors que le quota des surfaces d'assolement selon le plan sectoriel fédéral de 1992 sur les SDA n'était pas atteint. Or, par expertise du 19 août 2015, l'inventaire des surfaces, qui a été nouvellement établi par le canton et affiche une réserve de SDA, a été avalisé par les autorités fédérales avec la conséquence que seul reste applicable l'art. 30 al. 1bis OAT, réglant les conditions dans lesquelles des terres d'assolement peuvent être mises en zone (cf. lettre de l'ARE du 31 août 2015). b) L'art. 30 OAT a la teneur suivante: "1 Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. 1bis Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que: a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement; et

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. 2 Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir. 3 Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir. 4 Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1)". c) Selon le Conseil fédéral, l'art. 30 al. 1bis OAT – qui est entré en vigueur le 1er mai 2014 – énonce les dispositions dans lesquelles le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir est admis. Ces conditions sont des exigences découlant du droit fédéral au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, par conséquent: l'autorité qui adopte un plan d'affectation entraînant la sollicitation de surfaces d'assolement est tenue de montrer, dans le rapport destiné à l'autorité cantonale d'approbation, comment la planification tient compte des exigences figurant à l'art. 30 al. 1bis OAT. Ce dernier article s'applique à toutes les surfaces présentant la qualité requise et constituant à ce titre des surfaces d'assolement, qu'elles soient ou non désignées comme telles dans le plan directeur cantonal. A noter que la disposition précitée s'applique – selon les autorités fédérales du moins – également si les surfaces d'assolement sont compensées (cf. Préservation des terres cultivables, plan sectoriel des surfaces d'assolement, lettre circulaire aux cantons du 29 juin 2015, valable dès le 8 juillet 2015 et consultable sur le site internet www.are.admin.ch, sous Développement et aménagement du territoire, Stratégie et planification, Conceptions et plans sectoriels, Plans sectoriels, Surfaces d'assolement). d) Le Conseil fédéral a édicté l'OAT directement sur la base de la compétence constitutionnelle que lui attribue l'art. 182 al. 2 Cst. (cf. ATF 128 II 222 consid. 3.2.1; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in Révision 2014 de la loi sur

l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 168). Les ordonnances d'exécution du Conseil fédéral concrétisent la loi pour en faciliter la mise en œuvre. Elles réalisent ainsi la volonté du législateur par des prescriptions détaillées et permettent une meilleure application de la loi, en définissant par exemple les notions légales générales, en précisant les modalités pratiques d'application de la loi ou en fixant, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Ces règles dites "secondaires", contenues dans les ordonnances d'exécution, doivent rester dans le cadre établi par la loi qu'elles peuvent préciser mais non compléter. Le Conseil fédéral tient sa compétence d'édicter des ordonnances directement de l'art. 182 Cst. bien que cette compétence soit aussi souvent prévue dans les dispositions finales de la loi qu'il précise par son ordonnance (cf. ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, 2013, n. marg. 54 et les arrêts cités; HÄFELIN ET AL., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9ème éd. 2016, p. 572 n. 1859). En effet, l'art. 182 al. 2 Cst. peut être considéré comme le fondement constitutionnel du pouvoir normatif d'exécution du Conseil fédéral (cf. AUER ET AL., *Droit constitutionnel suisse, Vol. I L'Etat*, 3ème éd. 2013, n. 1977). Selon la jurisprudence, les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs limitent le droit du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances d'exécution par quatre règles. En premier lieu, l'ordonnance d'exécution doit se rapporter à la même matière que celle qui fait l'objet de la loi qu'elle exécute. Ensuite, elle ne peut ni abroger, ni modifier cette loi. En troisième lieu, elle doit

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 rester dans le cadre tracé et la finalité poursuivie par la loi et se contenter de préciser la réglementation dont celle-ci contient le fondement. Enfin, l'ordonnance d'exécution ne doit pas imposer au citoyen de nouvelles obligations qui ne sont pas prévues par la loi, et ceci même si ces compléments sont conformes au but de la loi (cf. ATF 136 I 29 consid. 3.3; 130 I 140 consid. 5.1; ATAF 2009/6 consid. 5.1.1; AUER ET AL., n. 1605; TSCHANNEN, in Ehrenzeller et al., *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3ème éd. 2014, ad art. 164 Cst. n° 35). C'est dans le contexte de ces principes que, dans son arrêt 602 2016 32, le Tribunal cantonal a examiné si l'art. 30 OAT était conforme à la loi et qu'il a souligné ce qui suit. e) Ancrée dans la Constitution fédérale (art. 75, 102 et 104 Cst.), la protection des surfaces qui se prêtent à l'agriculture est un élément important régissant le développement territorial. L'intérêt de l'agriculture est à prendre en compte tant par le législateur que par le planificateur. La LAT prévoit à l'art. 3 al. 2 let. a le principe applicable à l'aménagement, qui consiste à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables. Depuis la première étape de la révision de la LAT, la loi cite en plus explicitement la garantie des surfaces d'assolement. Selon l'art. 15 al. 3 LAT, 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. Ceci dit, on relève que, déjà sous l'ancien droit, la soustraction à la zone agricole d'un secteur particulièrement adapté à l'agriculture devait être justifiée par des motifs prépondérants et le changement d'affectation présupposait ainsi une mise en balance à la fois minutieuse et globale des intérêts concernés (ATF 134 II 217 consid. 4.1; arrêt TF 1C_852/2013 du 4 décembre 2014). Avec la dernière révision de la LAT, le principe d'aménagement selon lequel des surfaces suffisantes de terres arables doivent être maintenues pour l'agriculture s'est vu complété par celui exprès selon lequel les surfaces d'assolement doivent être préservées (art. 3 al. 2 let. a LAT). L'art. 15 al. 3 LAT est également explicite quant à cette volonté de protection (cf. FLÜCKIGER, p. 70). Il ressort du libellé des art. 3 et 15 LAT que l'obligation de préserver la nature et le paysage suppose

une pesée des intérêts en présence (cf. rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire d'août 2013, p. 8). Selon le Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, aucune priorité absolue ne doit toutefois être accordée à la protection des SDA ainsi que de la nature et du paysage par rapport aux autres buts et principes de l'aménagement du territoire. Dans l'intérêt de la protection des terres agricoles expressément mentionnée dans l'initiative pour le paysage, il faut simplement veiller, lors de la délimitation de zones à bâtir, à maintenir le volume minimum de surfaces d'assolement déterminé dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (FF 2010 959, 982 ch. 2.4). Dans ce contexte, l'art. 30 al. 1bis OAT doit essentiellement être compris dans le sens où les SDA sont particulièrement protégées dans le cadre de la coordination des intérêts divers, parfois antagonistes, régissant la planification locale (cf. à ce sujet également arrêt TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008; ATF 115 Ia 350 consid. 3f/bb; 114 Ia 371 consid. 5d). En principe, cette protection doit cependant exister indépendamment d'une compensation. La valeur des SDA est une valeur en soi et toute mise en zone doit être soumise à un examen approfondi, tel que le Tribunal fédéral l'a explicitement déjà précisé à l'aune de l'ancienne LAT. Interpréter le message (ch. 2.3) dans le sens où la protection est inexistante si le quota minimal du canton est respecté reviendrait à assouplir les exigences applicables à la question de la pesée des intérêts permettant de soustraire des SDA à l'agriculture. Cela serait totalement contraire au but de

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 la révision de la LAT et irait manifestement à l'encontre du principe de la durabilité, car il suffirait de constater que la réserve du canton est suffisante pour permettre une mise en zone. La Suisse connaît – en comparaison avec d'autres pays – une proportion relativement faible de surfaces agricoles par habitant (cf. RÖÖSLI, Schutz des Kulturlandes, Communications de droit agraire, CDA 3/2014 p. 123). Le pays est en même temps confronté à une augmentation de la population. Si, pour chaque nouvelle mise en zone sur des terres d'assolement, on renonçait à procéder à une pesée des intérêts au seul argument que la surface est compensée par un retour en zone agricole ou que le quota minimal cantonal est atteint, on se priverait d'une possibilité de réduire la pression qui existe sur les terres d'assolement. Cela irait à l'encontre d'une planification à long terme où il est prévisible que la surface agricole devra satisfaire les besoins de davantage de personnes. Dans ce contexte, on ne voit pas dans quelle mesure le Conseil fédéral aurait violé la LAT en renonçant à prévoir une exception à la nécessité de peser les intérêts en présence lorsque la surface est compensée. La tendance va même vers une solution encore plus stricte – déjà adoptée d'ailleurs dans certains cantons (arrêt TC LU LGVE 2014 IV Nr. 5 du 11 août 2014 consid. 4.3.2; LUSTENBERGER, Fruchtfolgeflächenstrategie des Kantons Luzern, in URP 2013, p. 677 ss; FLÜCKIGER, p. 71) et prévoyant que, même si la pesée des intérêts à la lumière des conditions de l'art. 30 al. 1bis OAT justifie une mise en zone, une compensation doit intervenir (cf. rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 intitulé "Maintien de la superficie des terres cultivables", FF 2016 p. 3365 ss; cf. également RÖÖSLI, p. 123 ch. 3). On peut faire une analogie pour mieux comprendre la problématique: on ne saurait lever la protection d'un bâtiment classé "bien culturel" au motif qu'un autre bâtiment est soumis à cette protection. Pour le reste, les critères que le Conseil fédéral a retenus et qui peuvent justifier une mise en zone de surfaces d'assolement sont parfaitement aptes et proportionnés à atteindre le but de la protection accrue des surfaces agricoles telle qu'elle est prévue aux art. 3 et 15 LAT. Il convient notamment de relever que, selon le rapport explicatif, le

Conseil fédéral explique que les deux critères de l'art. 30 al. 1bis OAT laissent une marge d'appréciation considérable, ce qui est, selon lui, important au vu du large spectre que peuvent couvrir les situations concrètes et les intérêts à prendre en considération. En relevant cet aspect, le Conseil fédéral reprend exactement la volonté du législateur qui interdit une protection absolue, mais veut faire bénéficier ces surfaces d'une protection accrue. Il y a lieu de souligner que les critères n'introduisent pas une protection schématique mais se contentent de citer d'une manière abstraite les aspects auxquels il faut porter une attention particulière dans la pesée des intérêts. Si la première condition (art. 30 al. 1bis let. a OAT) exige que le canton juge important le projet, elle s'inscrit dans la tendance que la planification doit davantage être réfléchie à un niveau supra-communal (cf. à ce sujet art. 15 al. 3 LAT). Il va de soi qu'un canton peut juger important également un projet communal. Le critère s'avère en effet très souple, permettant ainsi de veiller à ce que la soustraction de terres d'assolement de la zone agricole se fasse pour un but d'une certaine importance. On ajoute que, selon la nouvelle LAT, le contenu obligatoire des plans directeurs est circonscrit d'une manière beaucoup plus précise, ce qui traduit également la volonté de planifier les principes du développement territorial dans un espace plus étendu que celui des seules communes (MARTI, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 32 ss). Cela va inévitablement de pair avec une certaine limitation de l'autonomie communale quant à la planification de leur territoire. Si le canton doit examiner une mise en zone de terres d'assolement, il convient de

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 s'assurer que la mesure de planification s'inscrit dans la planification à l'échelle du canton, sans pour autant écarter l'intérêt communal. Enfin, on souligne que, puisqu'il incombe au canton d'approuver les planifications, celui-ci aurait déjà pu, sous l'égide de l'ancienne loi, constater que la pesée des intérêts aurait interdit une mise en zone sur des terres d'assolement. L'art. 30 al. 1bis let. a OAT émet comme condition supplémentaire que la mise en zone ne peut intervenir que si l'objectif ne peut pas être atteint judiciairement sans recourir aux SDA. Cette condition permet manifestement une marge d'interprétation et ne pose pas des conditions disproportionnées. Dans d'autres domaines également, une telle recherche d'alternatives moins nuisibles est exigée, par exemple pour les constructions hors zone où une analyse doit être faite quant à l'emplacement (arrêts TF 1C_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 4.2; 1C_892/2013 du 1er avril 2015). Il apparaît qu'en tant qu'elle fixe comme objectif la densification de la zone à bâtir et la préservation des surfaces d'assolement, la LAT indique assurément la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale, ce qui implique manifestement la recherche d'alternatives qui n'empièteraient pas sur les terres arables. La seconde condition (art. 30 al. 1bis let. b OAT) relative à l'utilisation optimale de ces terrains peut sans autre être confirmée. En effet, s'il s'avère nécessaire de sacrifier des surfaces d'assolement pour un projet de construction, il importe de veiller à ce que le terrain soit utilisé d'une manière rationnelle. Le Tribunal souligne que le terme "optimale" peut également être interprété d'une manière conforme à la LAT. Une utilisation optimale signifie qu'elle doit s'intégrer dans les principes de l'aménagement du territoire. Si on procède à une interprétation conforme à la loi, le terme choisi n'exclut pas non plus par principe certaines mises en zone. Les exemples cités dans le rapport explicatif (places de parc, zones résidentielles à faible densité) illustrent que de tels projets ne méritent en principe pas qu'on sacrifie des terres d'assolement. En revanche, si le canton juge importante la mesure et que la pesée des intérêts démontre qu'il existe un besoin ou une

nécessité au vu d'une planification cohérente de recourir à des surfaces d'assolement, l'art. 30 al. 1bis OAT ne l'exclut pas. Le Tribunal renvoie également aux travaux parlementaires actuels, notamment au rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 mentionné ci-dessus déjà, duquel il ressort en particulier le constat de la nécessité de protéger les SDA encore davantage: cette commission salue les précisions apportées au niveau de l'ordonnance dans le cadre de la première étape de la révision de la LAT, notamment l'obligation explicite de garantir une surface minimale d'assolement dans les cantons et les exigences accrues pour la pesée des intérêts lors du classement de SDA en zone à bâtir. Enfin, il y a lieu de constater que la Confédération ne peut pas légiférer seulement en vertu de la LAT, mais également sur la base de ses compétences dans le domaine du droit agricole et de l'approvisionnement du pays (cf. HUSER, Planen in der Landwirtschaftszone, Communications de droit agraire, CDA 2-3/2015, p. 63 ch. 4.6.4). Dans ces conditions, la Cour de céans ne voit pas dans quelle mesure le Conseil fédéral aurait outrepassé ses compétences en édictant l'art. 30 al. 1bis OAT (cf. pour le tout arrêt TC FR 602 2016 32 du 13 octobre 2016). f) En l'espèce, il n'est pas contesté que la mise en zone résidentielle à moyenne densité 2 litigieuse ne peut pas être considérée d'importance pour le canton et qu'elle ne remplit ainsi pas la première condition de l'art. 30 al. 1bis OAT. Pour ce seul motif déjà, la DAEC n'était pas en mesure d'approuver la modification n° 20.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 A cela s'ajoute que, dans sa réponse au recours du 8 novembre 2017, la DAEC a relevé que l'IBUS de 1.0 fixé permettait une utilisation relativement dense du sol mais que toutefois, étant donné le rapport entre les normes quantitatives proposées (IBUS, IOS, distance aux limites et hauteur totale) et l'étendue de la mise en zone, la garantie d'une utilisation optimale du sol n'était pas non plus assurée pour ce secteur. Aussi, la proposition du recourant tendant à la mise en zone résidentielle à faible densité de sa parcelle aggraverait encore la situation quant à l'aspect de l'utilisation optimale des terres. Partant, cette conclusion doit être rejetée. 6. a) Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. b) Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, et n'étant de plus pas représenté par un avocat, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. 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 des frais de procédure 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 1er février 2018/jfr/vth Président Greffière-rapporteuse

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