

# **FR\_GERICHTE 602 2017 35 vom 17. Juli 2018**

FR Kantonsgericht, 2018-07-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2017\\_35](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_35)

FR: FR\_GERICHTE 602 2017 35 du 17 juillet 2018

IT: FR\_GERICHTE 602 2017 35 del 17 luglio 2018

## **Regeste**

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

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 30 al. 1 let. a et 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. En tant que propriétaires du bien-fonds touché par la décision contestée, les recourants ont manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA).

### **E. 2.1**

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.

### **E. 2.2**

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), la Cour 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).

### **E. 3.1**

Les nouvelles dispositions de la LAT – entrées en vigueur le 1er mai 2014 – redéfinissent notamment le contenu des plans directeurs cantonaux (art. 8 et 8a LAT) et précisent les critères que doit remplir un terrain pour pouvoir être classé en zone à bâtir (art. 15 LAT). Les cantons doivent définir dans leurs plans directeurs la répartition des surfaces à bâtir et la coordination régionale. A titre transitoire, l'art. 38a LAT prévoit que les cantons adaptent leurs plans directeurs dans les cinq ans à compter de la révision de la loi (al. 1). 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 (al. 2).

### **E. 3.2**

Dans le cas particulier, il n'est pas contesté que la mise en zone litigieuse a été compensée par un dézonage correspondant d'une parcelle affectée désormais à la zone agricole. Partant, on doit constater, à titre préalable, que les dispositions transitoires de la nouvelle LAT ne sont pas enfreintes.

### **E. 3.3**

Cela étant, il ne suffit pas de respecter les normes transitoires susmentionnées pour admettre qu'un classement en zone à bâtir respecte les exigences de la LAT. L'art. 15 al. 1 LAT pose tout d'abord comme principe qu'une affectation à la zone constructible n'est possible que si elle répond aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. Dans cette perspective, on ne saurait se contenter d'appliquer schématiquement la méthode des tendances et le facteur prévu pour la commune par l'ancien plan directeur cantonal (PDCant), jugé obsolète par le Tribunal fédéral (ATF 141 II 393 consid 3), pour étendre la zone à bâtir. Il n'est pas conforme au droit fédéral de déduire automatiquement de la consommation de sol dans le passé un besoin futur (arrêt TC FR 602 2016 32 consid. 7). Il faut au contraire procéder à un examen différencié des besoins et intérêts en présence en lien avec la situation concrète de la commune concernée (ATF 141 II 393 consid. 3). Cet examen suppose de tenir compte du besoin en terrains à un niveau supra-communal, régional, voire supra-régional (arrêt TC 602 2016 32). Une analyse supra-communale est exigée par l'art. 15 al. 3 LAT qui ne laisse aucune place à l'interprétation. A cette occasion, il convient d'accorder une attention particulière à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT).

### **E. 3.4**

En l'occurrence, il saute aux yeux qu'au-delà d'une application schématique de la méthode des tendances, aucune réflexion n'a été menée pour déterminer si, concrètement, un besoin prévisible en terrains constructibles existe pour les 15 prochaines années ou si un déclassement (supplémentaire) doit être mené sur l'actuelle réserve de 47'514 m<sup>2</sup> situés en zone à bâtir. On cherche en vain dans le dossier la moindre démarche visant à éclaircir la situation globale des zones à bâtir dans la commune fusionnée de C.\_\_\_\_\_. Il importe peu, de ce point de vue, que l'art. 141 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) laisse à la nouvelle commune issue de la fusion un délai de 2 ans pour unifier les règlements communaux. L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en vertu du droit fédéral (art. 15 al. 3 LAT). Il s'agit d'une exigence générale qui dépasse la question des fusions de communes. D'ailleurs, dans le cas particulier, rien n'a non plus été mené pour coordonner, sous l'angle des besoins, l'extension de la zone à bâtir proposée avec celle des communes

voisines, respectivement pour voir si des mesures plus incisives de dézonage ne s'imposaient pas en lieu et place du simple maintien de l'étalement actuel des zones à bâtir. Or, compte tenu des circonstances qui ont conduit à la création du quartier G. \_\_\_\_\_ dont les recourants eux-mêmes admettent qu'il s'agit d'une affectation en totale contradiction avec tous les

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 principes d'aménagement et pour lequel le SeCA constatait à l'époque qu'il concrétisait un surdimensionnement massif de la zone à bâtir, il n'est pas possible d'admettre une quelconque mise en zone à bâtir dans la commune de C. \_\_\_\_\_ sans une appréciation minutieuse des besoins supra-communaux et, pour le moins, au niveau de la commune fusionnée dans son ensemble. A cet égard, il faut rappeler que la nouvelle LAT a mis en place une nouvelle méthode pour déterminer le besoin en terrains constructibles qui s'écarte complètement de la méthode des tendances (cf. art. 8a LAT en lien avec l'art. 5a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire; OAT; RS 700.1). Cette méthode comporte intrinsèquement l'appréciation supra-communale indispensable à la mise en œuvre de l'art. 15 al. 3 LAT. Si, a priori, il n'est pas impossible de justifier un besoin en terrains constructibles sans disposer de ce nouvel outil - qui sera disponible avec le nouveau PDCant actuellement en révision - la démarche s'avère malgré tout compliquée. En tout état de cause, elle n'a pas été appliquée par la commune de C. \_\_\_\_\_. Outre le fait qu'une réserve de 47'514 m<sup>2</sup> pour une évolution linéaire prévue de 200 habitants est déjà très (trop) importante (237 m<sup>2</sup> par personne), il est vraisemblable que la réserve réelle dans la commune fusionnée et dans les communes voisines est bien plus grande encore. En conséquence, faute d'avoir procédé à une appréciation des besoins conforme au droit fédéral, la planification communale, qui se borne à respecter les dispositions transitoires quantitatives de l'art. 38a LAT, ne pouvait pas être approuvée telle qu'elle. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une ancienne planification adoptée sous l'ancien droit, mais d'une révision du PAL approuvée après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT et qui doit donc respecter l'art. 15 LAT dans sa teneur actuelle (cf. arrêts TC 602 2015 78 du 21 avril 2016, 602 2016 32 du 13 octobre 2016). L'absence d'une appréciation supra-communale des besoins en terrains constructibles constitue ainsi un défaut majeur de la planification litigieuse dans sa délimitation de la zone à bâtir. Dans ces conditions, on ne voit pas comment il serait possible pour la Cour d'admettre les conclusions des recourants qui requièrent une mise en zone à bâtir d'un terrain précédemment affecté à la zone agricole. Peu importe que ce classement ait été compensé par un déclassement parallèle dès lors que le dimensionnement même de la zone à bâtir existante n'a pas été déterminé en conformité avec l'art. 15 LAT et que des indices très sérieux laissent penser que celle-ci est surdimensionnée au niveau communal et supra-communal.

### **E. 3.5**

Au demeurant, dans la mesure où toutes les parties s'accordent, peu ou prou, pour dire que l'urbanisation du quartier G. \_\_\_\_\_ n'était pas conforme aux règles d'aménagement du territoire en vigueur à l'époque et a été approuvée pour des raisons économiques totalement étrangères à la loi, la DAEC reste manifestement dans les limites reconnues à l'autorité d'approbation des plans en refusant une mesure d'aménagement qui est de nature à péjorer encore la situation et à aggraver l'étalement des constructions dans le secteur. Si on ne peut que déplorer la position excentrée et isolée du quartier G. \_\_\_\_\_, il ne saurait être question de combler l'espace entre la partie urbanisée du village et ledit quartier par des

affectations qui ne sont pas clairement justifiées sous l'angle des besoins et mûrement pensées du point de vue de l'urbanisation. S'il n'est pas totalement exclu, dans un avenir lointain, d'utiliser ce potentiel de développement, ce n'est en tous cas pas avec un classement en zone résidentielle à faible densité que cette mesure sera concrétisée. Partant, il ne fait pas de doute que la position de la DAEC qui refuse le grignotage de cet espace encore libre par la mise en zone litigieuse est judicieuse et ne peut être que confirmée. Pour l'instant, selon le plan directeur communal, ce

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 secteur n'est pas prioritaire et aucun motif ne justifie un développement aussi peu réfléchi de la zone à bâtir à cet endroit. Il importe peu dès lors que le terrain en cause se situe dans la continuité du milieu bâti, prétendument proche des transports en commun. Ces seules caractéristiques ne justifient pas automatiquement un classement en zone à bâtir. En l'occurrence, des préoccupations prépondérantes relevant des principes de base de l'aménagement du territoire s'opposent à étendre dans le secteur la zone résidentielle à faible densité.

#### **E. 4**

A l'appui de leurs conclusions, les recourants se prévalent de leur bonne foi. Dressant l'historique de leurs relations avec la commune, ils rappellent qu'au moment de la création du quartier G.\_\_\_\_\_, ils ont accepté d'échanger une partie d'une parcelle leur appartenant contre diverses prestations de la part de la commune, notamment la promesse de la mise en zone actuellement litigieuse.

##### **E. 4.1**

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).

## **E. 4.2**

En l'espèce, aucun des documents produits par les recourants ne pouvait les conforter dans l'idée que le changement d'affectation de leur parcelle était assuré avant que la DAEC ne se prononce. Il va de soi que les comportements ou indications du planificateur local ne pouvaient pas engager l'autorité d'approbation. 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 encore sa mise en œuvre. Or, la situation juridique de l'art. eee RF quant à sa constructibilité (zone agricole) était sans équivoque à

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 l'époque et l'est toujours. Il devait ainsi être clair pour les recourants qu'une future mise en zone était incertaine, dès lors que la compétence pour y procéder n'incombe manifestement pas à la seule commune. Quant à l'autorité cantonale d'approbation du plan, il n'apparaît pas qu'elle ait jamais indiqué aux recourants que la modification souhaitée du PAZ était garantie. Il résulte de ce qui précède que les recourants ne pouvaient pas sérieusement croire que la mise en zone à bâtir de leur terrain était assurée. Ils ne disposaient que de la promesse de la commune d'effectuer des démarches dans ce but, promesse qui a été tenue. Cela ne signifiait pas encore que l'autorité d'approbation devait confirmer ce classement dont il a été vu ci-dessus qu'il n'est pas conforme au droit fédéral. L'argument selon lequel le comportement laxiste de la DAEC dans le cadre de la mise en zone à bâtir du quartier G. \_\_\_\_\_ aurait incité la commune et les recourants à croire que leur accord particulier allait être couvert par l'autorité d'approbation ne repose que sur des suppositions. D'ailleurs, pour être protégé dans sa bonne foi, il faut également que la situation juridique n'ait pas connu de modification. Or, entre les discussions avec la commune et le refus d'approbation du classement litigieux, les dispositions de la LAT ont été modifiées avec les incidences déterminantes indiquées précédemment (cf. consid. 3). Partant, la mise en zone de la parcelle eee RF ne saurait être justifiée par le principe de la bonne foi.

## **E. 5.1**

En droit cantonal fribourgeois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (art. 129 Cst./FR; cf. notamment 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. Selon le droit fédéral, 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) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT). Même si l'on peut douter que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT en 2014 et en raison de l'importance accrue reconnue désormais à la planification directrice cantonale, l'autonomie du planificateur local soit aussi étendue que par le passé, il n'en demeure pas moins qu'il appartient toujours, en principe, à ce dernier de définir l'orientation de son aménagement dans le cadre légal. Pour sa part, selon l'art. 86 al. 3

LATeC, la Direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux.

### **E. 5.2**

Dans la mesure où il a été vu précédemment que le classement de la parcelle litigieuse en zone à bâtir est contraire à l'art. 15 LAT, les recourants ne peuvent pas sérieusement prétendre

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 que la décision attaquée qui corrige un défaut patent de la planification locale aurait été prise en violation de l'autonomie communale. Certes, on peut déplorer que la DAEC n'ait pas effectué, elle non plus, un contrôle supra-communal - ni même interne à la nouvelle commune fusionnée - du dimensionnement de la zone à bâtir pour éventuellement exiger des mesures de déclassement supplémentaires du planificateur local. Il n'appartient pas cependant au Tribunal cantonal de se saisir d'office de cette question qui sort de l'objet du présent litige.

### **E. 6.1**

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

### **E. 6.2**

Les frais de procédure sont mis à la charge des recourants qui succombent, 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, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 15 février 2017 de la DAEC est confirmée. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'000.-, sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision 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, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 17 juillet 2018/cpf/lem Le Président: La Greffière-stagiaire:

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