

FR_GERICHTE 602 2021 127 vom 27. Februar 2023

FR Kantonsgericht, 2023-02-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_127

FR: FR_GERICHTE 602 2021 127 du 27 février 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2021 127 del 27 febbraio 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 23

mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), comme aussi en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). En particulier, du moment qu'un des deux recourants est propriétaire de terrains faisant l'objet de la mesure de déclassement litigieuse, celui-ci a manifestement qualité pour agir au sens de l'art. 76 CPJA. La question de savoir si l'autre recourant, qui ne peut se prévaloir que d'un droit au gain sur ces terrains, dispose d'un intérêt direct suffisant pour recourir peut ainsi demeurer indéterminée. Le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours; que, selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal cantonal 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. En outre, en application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, 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 2000 65 du 26 octobre 2000), la Cour de cassation statue avec un plein pouvoir de cognition, dès lors que la mesure litigieuse n'a pas fait l'objet d'un recours préalable; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa); qu'en l'occurrence, il y a lieu tout d'abord de constater que le village de Villarepos ne figure pas dans la liste des centres régionaux définis dans le Plan directeur cantonal (PDCant). Selon la carte de synthèse du PDCant, il est situé en territoire périurbain et figure en catégorie 4 de priorité

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 d'urbanisation (secteur urbanisé de tous les autres types d'espace, cf. PDCant, schéma stratégique, p. 27) en terme de dimensionnement des zones à bâtir de type résidentiel. Cela signifie qu'une extension de zone à bâtir de maximum 1.5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 0.5 ha (cf. PDCant, thème 102, ch. 2); que, par ailleurs, il faut relever que le PDR Lac en vigueur, dont la réglementation est invoquée par les parties, a été adopté le 7 novembre 2014. Antérieur au PDCant de 2018, il est actuellement en phase de révision. Il est douteux dès lors qu'il puisse être appliqué sans restriction. De toute manière, il convient de remarquer que cette planification précise expressément que les solutions proposées ne sont applicables que "pour autant que les critères du plan directeur cantonal et

du plan cantonal des transports soient satisfaits". Au demeurant, un plan directeur régional ne peut pas prévoir une réglementation directrice qui déroge au PDCant, dûment approuvé par la Confédération. En d'autres termes, le PDR Lac peut s'avérer plus restrictif que le PDCant, mais ne peut en aucun cas prévoir une réglementation plus large que celle prévue au niveau cantonal; que, dans la mesure où, en l'espèce, le village de Villarepos dispose encore de réserves de surfaces en zone résidentielles légalisées supérieures à 0.5 ha (le préavis de synthèse du SeCA du 17 décembre 2020 mentionne 4 ha), une extension de la zone résidentielle n'entre pas en considération compte tenu des exigences du PDCant en matière de dimensionnement de la zone à bâtir mentionnées ci-dessus. Une nouvelle mise en zone à bâtir résidentielle n'est pas non plus possible sur la base du PDR Lac puisque celui-ci s'inscrit expressément dans les limites du PDCant; que, certes, les terrains litigieux figurent déjà formellement dans la zone constructible puisqu'ils sont colloqués en ZACT depuis 1998. Toutefois, il convient de rappeler que leur mise en zone n'est pas conforme au droit fédéral dès lors qu'il est désormais établi que la zone d'activité est surdimensionnée. Les démarches actuelles visent précisément à rétablir l'état de droit; que, pour les recourants et la commune, du moment que le secteur a été intégré à la zone constructible, ils estiment possible de compenser le déclassement de la zone d'activité surdimensionnée par un classement correspondant en zone d'habitation. Ce faisant, ils seraient libérés de l'obligation de respecter les règles de dimensionnement de la zone résidentielle au motif que celles-ci qui ne s'appliquent qu'en cas de nouvelle mise en zone à bâtir. Le fait que les réserves de surfaces légalisées en zone résidentielle soient actuellement suffisantes pour couvrir les besoins du village de Villarepos pour les 15 prochaines années n'aurait ainsi aucune influence sur le changement d'affectation envisagé; que ce raisonnement ne saurait être suivi; que, certes, un surdimensionnement en matière de zone d'activité n'exclut pas forcément le maintien des terrains litigieux en zone constructible résidentielle dès lors que le dimensionnement des deux types de zone obéit à des règles différentes. Il est nécessaire cependant que la nouvelle affectation respecte les exigences spéciales applicables au dimensionnement de la zone résidentielle (pour un passage de zone d'habitation surdimensionnée à une zone d'activité, cf. arrêt TF 1C_308/2017 du 4 juillet 2018); que, dans la mesure où les règles figurant au thème 102 du PDCant concrétisent sous le titre "Dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle, zone centre et zone mixte", les exigences de dimensionnement de la zone résidentielle fondées directement sur la LAT, en tenant

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 compte de la classification des communes et des scénarios de développement, il n'est pas possible d'ignorer ces exigences en cas de passage d'une zone d'activité à une zone résidentielle; que le fait ne pas tenir compte de ces règles de dimensionnement en vigueur conduirait à admettre qu'il soit possible de "compenser" automatiquement les surfaces surdimensionnées en zone d'activité par une surface identique en zone résidentielle sans examiner la question du respect du dimensionnement de la zone d'habitation, cela sous prétexte que le passage en zone constructible a déjà eu lieu. Or, ainsi qu'il ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral précité, il n'y a pas d'automatisme en cette matière. Le transfert d'un bien-fonds d'une affectation à une autre est possible seulement si les règles applicables à chaque type de zone sont respectées. Cela vise bien évidemment celles qui fixent le dimensionnement admissible de la zone choisie. Il n'est pas possible de passer de l'une à l'autre en augmentant sans contrôle la réserve existante de terrains légalisés; que, dans le cas particulier, la DIME s'est bien rendue compte qu'un tel transfert était choquant et constituait l'antithèse des efforts déployés ces dernières années pour maintenir sous contrôle

le dimensionnement de la zone résidentielle. C'est pour ce motif qu'elle a tenté de limiter la possibilité de compensation en appliquant la règle du PDR Lac qui n'autorise une augmentation du nombre des habitants dans les villages excentrés que si cette augmentation n'est pas substantielle. Cette démarche ne change rien aux constatations qui précèdent. La question qui se pose est celle de savoir ce qu'elle aurait décidé si les terrains s'étaient situés dans un autre district où la règle du PDR Lac n'existe pas. En réalité, du moment qu'un plan directeur régional doit nécessairement s'inscrire dans le cadre prévu par le PDCant, la règle qu'il prévoit n'a pas de portée propre. Tout au plus, pourrait-elle impliquer une appréciation plus sévère des possibilités offertes par le PDCant pour un secteur en priorité 4 d'urbanisation, mais elle ne peut en aucun cas impliquer une application plus souple des règles directrices cantonales, approuvées par la Confédération; que, partant, la décision de la commune d'affecter tout ou partie des terrains litigieux à la zone résidentielle est contraire aux règles de dimensionnement du PDCant dès lors qu'à Villarepos, la réserve d'immeubles légalisés dans ce type de zone dépasse largement la limite de 0.5 ha en-dessous de laquelle une extension de la zone d'habitation peut être planifiée. Il n'est pas possible d'affecter la moindre surface en zone résidentielle tant que la réserve y afférente dépasse le seuil fixé par le PDCant; que, cela étant, la motivation différente choisie par la DIME pour refuser le changement d'affectation en zone résidentielle conduit au même résultat et n'est pas erronée. En effet, du moment que l'affectation à la zone résidentielle obéit à d'autres règles que celles appliquées à un classement en ZACT (cf. arrêt TF cité ci-dessus), il n'y a manifestement pas lieu de compenser les possibilités offertes par un type de zone avec celles de l'autre. Il ne se justifie donc pas de tenir compte de la capacité théorique d'emploi de la zone d'activité surdimensionnée pour apprécier la stabilité du nombre des habitants. Il s'agit de deux données différentes incompatibles, surtout si l'on se rappelle que ladite zone d'activité avec ses 511 emplois potentiels n'a jamais été utilisée depuis 1998. Or, pour les villages excentrés tel celui de Villarepos, le PDR Lac prévoit que ces localités doivent garder leurs habitants, mais toutefois sans en accroître le nombre de manière substantielle (ch. 2.4). Il tombe sous le sens qu'avec une augmentation potentielle de population de 21% en cas d'affectation en ZRMD, l'accroissement est substantiel et donc incompatible avec la planification directrice régionale. La décision communale figurant dans le PAL est donc contraire au droit. Donnant suite aux observations fournies par la commune dans le cadre du droit d'être entendu, la DIME a également exclu un retour des terrains en zone d'activité en raison du surdimensionnement

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 constaté, comme aussi leur affectation en ZRFD puisque l'augmentation de population atteindrait 13%, soit aussi un niveau substantiel. Certes, la commune vient aujourd'hui en procédure de recours avec une autre proposition qui, prétendument, réduirait l'augmentation de population à 3%. Elle n'a cependant pas mentionné cette hypothèse dans le cadre du droit d'être entendu dont elle a bénéficié et ne peut donc pas se plaindre du fait que la DIME ne l'ait pas examinée. De surcroît, elle a renoncé à recourir en son propre nom contre la décision d'approbation. Au demeurant, il a été vu ci-dessus que les règles de dimensionnement de la zone résidentielle du PDCant s'opposent en l'espèce à l'affectation de toute surface nouvelle en zone d'habitation en raison des réserves de terrains légalisés existantes; que le changement d'affectation litigieux n'est pas seulement problématique en raison du non- respect des règles de base sur le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle. Il l'est aussi en raison de la desserte insuffisante du secteur par les transports publics. Sur le principe, il n'est pas possible d'affecter des terrains en zone résidentielle si le secteur n'est pas correctement relié aux

transports publics. Or, en l'espèce, la qualité de la desserte ne dépasse pas le niveau E (cf. PDCant, thème 201, ch. 2 niveau de desserte), de sorte qu'il est exclu de permettre une extension de la zone à bâtir résidentielle à cet endroit. Pour ce motif également, le changement d'affectation litigieux ne peut pas être autorisé; que, pour le surplus, il apparaît clairement que la mesure de déclassement n'est pas contraire à la garantie de la propriété et l'on peut à ce propos se référer à ce que la DIME a indiqué dans ses observations sur le recours. La mesure litigieuse dispose en effet d'une base légale suffisante dans la LAT qui postule un dimensionnement raisonnable des zones résidentielles, dimensionnement qui est concrétisé dans le canton par les règles du PDCant. Il ne fait aucun doute également que la réglementation sur le dimensionnement des zones résidentielles répond à un intérêt public éminent, notamment pour lutter contre le surdimensionnement et pour garantir une séparation efficace des secteurs bâtis et non bâtis. Enfin, l'examen qui précède a montré que la mesure est conforme au principe de la proportionnalité dès lors qu'il n'est pas possible au stade actuel du développement du village de Villarepos d'affecter des terrains supplémentaires à la zone résidentielle en raison des réserves existantes. Peu importe dès lors que les parcelles en cause soient partiellement raccordées ou que leur valeur diminue en raison du déclassement; qu'il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que la DIME a refusé d'approuver les modifications n° 3 et 5 proposées par la commune; que, dans la mesure où toute nouvelle affectation en zone résidentielle des terrains litigieux s'avèrerait contraire aux règles de base du PDCant concrétisant les normes fédérales sur le dimensionnement de ce type de zone, la DIME n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'examen en ordonnant le déclassement pur et simple du secteur en zone agricole. Ce faisant, elle n'a pas violé l'autonomie reconnue au planificateur local. En effet, dès l'instant où, selon les règles liantes du PDCant, la réserve de terrains légalisés en zone résidentielle de Villarepos est suffisante et n'ouvre pas de possibilités d'augmentation de celle-ci, il n'y avait pas à renvoyer l'affaire à la commune pour lui permettre de trouver une autre manière d'affecter les parcelles à la zone d'habitation. En particulier, la solution moins extrême qu'elle a indiquée dans ses observations sur le recours, consistant à limiter le changement d'affectation à la moitié du secteur initialement prévu, ne peut pas non plus être admise pour les mêmes raisons que celles indiquées ci-dessus. En réalité, le respect des normes de dimensionnement de la zone résidentielle, telles qu'énoncées dans le PDCant ne permet pas de choisir une solution autre que celle qui a été ordonnée par l'autorité

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 intimée. Faute de disposer d'une marge d'appréciation à ce propos, le planificateur local ne peut pas invoquer une quelconque violation de son autonomie; que, mal fondé, le recours doit être rejeté; qu'il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de la procédure (art. 131 CPJA); que, pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA); la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 7 juillet 2021 est confirmée. II. Les frais de procédure sont mis solidairement par CHF 2'500.- à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée. 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 27 février 2023/cpf Le Président : La Greffière-stagiaire :

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