

FR_GERICHTE 602 2021 140 vom 15. März 2022

FR Kantonsgericht, 2022-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_140

FR: FR_GERICHTE 602 2021 140 du 15 mars 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2021 140 del 15 marzo 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Le recourant – propriétaire d'une parcelle dans le secteur dont l'accès par l'article fff partiel RF a été refusé – est concerné par la mesure d'aménagement du territoire qu'il conteste – et, partant, est habilité à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8

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), 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, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, 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, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées).

E. 3

Le recourant fait valoir une violation de son droit d'être entendu puisqu'il n'était pas intégré dans les discussions relatives à l'accès au PAD "G._____".

E. 3.1

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; 135 I 187 consid. 2.2). Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de se prononcer et d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 et les références citées). Dans la procédure d'aménagement du territoire, la protection juridique individuelle et la garantie du droit d'être entendu sont concrétisées à l'art. 33 al. 1 LAT, en vertu duquel les plans d'affectation doivent être mis à l'enquête publique; les formalités sont pour le surplus réglées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, l'art. 33 LAT exige la mise à l'enquête des plans d'affectation, mais pas celle des projets de plans (arrêt TF 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.1). En application de l'art. 86 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution. L'art. 34 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) prescrit que la Direction publie dans la Feuille officielle et par avis à la commune les mesures qu'elle entend ne pas approuver et les nouvelles mesures qu'elle compte prendre dans sa décision d'approbation, en impartissant un délai de trente jours à la commune et aux personnes intéressées pour lui transmettre leur éventuelle détermination (al. 1). Pendant cette période, le dossier, comprenant les préavis des services et organes consultés ainsi que le préavis de synthèse, est déposé au SeCA pour y être consulté (al. 2).

E. 3.2

En l'espèce, le plan d'affectation et son règlement ont été soumis à l'enquête publique et la DIME a publié dans la FO les mesures qu'elle entendait ne pas approuver, dont fait partie la modification n° 2. Puisque l'information des personnes concernées et des autres personnes habilitées à recourir est régie spécifiquement par les art. 33 LAT, 86 al. 2 LATEC et 34 ReLATEC et que la DIME s'y est tenue, le recourant ne peut pas se prévaloir d'une violation de son droit d'être entendu s'il n'a pas été informé individuellement des mesures concernant sa parcelle et s'il a renoncé à se déterminer suite à la publication des mesures que la DIME entendait ne pas approuver. En effet, dans le contexte d'une planification locale qui touche un nombre important d'administrés, il serait quasiment impossible de publier chaque parcelle dans la FO et d'avertir chaque propriétaire de manière individuelle. Dans cette mesure, la publication dans la FO est suffisante pour permettre aux administrés concernés

de faire valoir leurs droits. Les propriétaires peuvent connaître par ce biais que leurs parcelles risquent d'être concernées par des mesures de planification. Partant, ce grief de nature formelle n'est manifestement pas pertinent.

E. 4.1

En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours (cf. ATF 119 Ib 33 consid. 1a; 134 V 418 consid. 5.2.1; 125 V 413 consid. 1a et les arrêts cités). Eu égard aux griefs du recourant, il y a lieu de déterminer l'objet de la décision litigieuse.

E. 4.2

En l'espèce, dans sa décision d'approbation, la DIME n'a pas admis la modification n° 2 qui prévoit la mise en zone résidentielle de 608 m² de la parcelle fff RF correspondant à la surface d'un chemin existant, dans le but de garantir l'accès au secteur du PAD "G. _____" (cf. consid. V, ch. 2, 6ème tiret). Partant, elle n'a également pas approuvé le périmètre du PAD "G. _____" (cf. consid. V, ch. 2, dernier tiret). La DIME précise que les conditions qui sont fixées aux considérants IV et V font partie de la décision d'approbation (cf. consid. V, ch. 3 de la décision d'approbation). Selon la DIME, le périmètre de PAD obligatoire "G. _____" n'est pour l'instant pas pertinent étant donné que l'accès au secteur n'est pas assuré. Dans le cas où la commune démontrerait la possibilité d'un nouvel accès, elle pourra approuver le périmètre à PAD. En l'état, la DIME refuse le périmètre de PAD obligatoire "G. _____" (cf. consid. IV, ch. 2).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 Sous le consid. III ch. 1.3, la DIME précise encore que la modification n° 2, "par sa superficie et le fait qu'elle n'adapte pas la zone au parcellaire existant, doit être considérée comme une nouvelle mise en zone à bâtir résidentielle". Dans le même considérant, elle expose qu'il incombe à la commune d'étudier, dans son dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, d'autres variantes d'accès, sans quoi elle se devra demander, dans le cadre du dossier d'adaptation, un dézonage du secteur.

E. 4.3

L'objet de la décision d'approbation est ainsi limité – en ce qui concerne la mesure litigieuse – à deux questions: - premièrement, la constatation que telles que présentées par la commune, la modification n° 2 et la délimitation du périmètre du PAD "G. _____" ne peuvent à ce stade pas être approuvées; - deuxièmement, le renvoi à la commune pour que celle-ci étudie l'accès au PAD et qu'elle examine cas échéant un déclassement du secteur.

E. 5.1

En ce qui concerne la modification n° 2 (mise en zone de l'article fff partiel RF prévue pour l'accès au PAD "G. _____"), le Tribunal constate ce qui suit.

E. 5.1.1

Une zone à bâtir doit notamment pouvoir être reliée au réseau routier, ce qui n'est actuellement pas le cas pour le périmètre du PAD "G. _____". Une route, qui a comme vocation de desservir une zone constructible, doit se réaliser en principe en zone à bâtir (ATF 118 Ib 497 consid. 4a), une autorisation spéciale en application des art. 24 ss LAT

n'étant pas admissible en présence de constructions non conformes à la zone agricole (ATF 112 Ib 175 consid. 5e). En pareilles circonstances, il faut recourir à des instruments de planification (arrêt TF 1A 27/2002 du 20 août 2002 consid. 5.4). L'existence d'un chemin d'accès qui est actuellement insuffisant ne permet pas encore de conclure que la desserte devra se réaliser à cet endroit (ATF 133 II 321 consid. 4.3.1).

E. 5.1.2

En accord avec ces principes, la commune propose la mise en zone de l'accès, qualifié de route de desserte selon le plan directeur communal, par la voie de la planification. Or, comme le souligne la DIME à juste titre et en se référant aux critères du PDCant (cf. section B, Volet stratégique, schéma stratégique, p. 27), la Commune de B. _____, secteur C. _____, qui est située en priorité d'urbanisation 3, n'a pas de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. En effet, en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle notamment, dans la catégorie de priorité d'urbanisation 3, une extension de zone à bâtir de maximum 3 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 1 ha (cf. PDCant, T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 3). Les réserves de zone à bâtir légalisées pour le seul secteur de C. _____ sont de 21.7 ha, ce qui exclut toute nouvelle mise en zone, principe qui a été confirmé par la Cour de céans (cf. arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 6 et 7.4). Il n'est dans ce contexte pas non plus déterminant que la commune ait procédé dans le cadre de sa révision générale à des dézonages, car seule l'importance des réserves non construites maintenues à l'habitat est déterminante pour des nouvelles mises en zone, dont fait partie la route d'accès au PAD "G. _____". Il n'est pas non plus déterminant, comme l'invoquent la commune et le recourant, que ce chemin existe depuis longtemps et qu'il a servi d'accès au stand de tir. Eu égard à ce qui précède, le Tribunal n'a pas besoin d'examiner si la surface litigieuse se situe à l'intérieur du territoire

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 d'urbanisation. Renvoi est cependant fait à la jurisprudence quant à des mises en zone qui se situent à l'extérieur du TU (cf. arrêt TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021).

E. 5.2

Il reste encore à examiner si, dans de telles conditions, il se justifie de renvoyer le dossier à la commune pour instruction complémentaire dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. La DIME a exposé dans sa décision d'approbation qu'une étude plus poussée quant à l'accès au secteur du PAD peut être effectuée et a implicitement laissé entendre qu'une desserte par le chemin agricole existant pourrait être examinée si on était en présence d'une adaptation au parcellaire (cf. en revanche à ce sujet, arrêt TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021 et les possibilités très limitées de procéder ainsi). Ce n'est que dans l'hypothèse où une telle solution s'avèrerait impossible qu'il y aura lieu d'examiner le déclassement. Cette manière de procéder est parfaitement en accord avec le principe de la proportionnalité et se fait dans le respect de l'autonomie communale. En effet, il n'incombe pas à la DIME de proposer elle-même à ce stade des variantes d'accès au PAD. Par ailleurs, avant de pouvoir décider de l'éventualité d'un déclassement, il s'impose de procéder à une analyse complète de la situation qui tiendra compte de tous les facteurs et circonstances pouvant influencer une telle décision. Dans cette mesure, il n'est à ce stade pas non plus possible, et il est prématuré, d'exclure définitivement un accès par le chemin existant.

E. 5.3

Partant, c'est sur une judicieuse pesée des intérêts et principes régissant l'aménagement du territoire que la DIME a refusé l'approbation de la modification n° 2 visant à mettre l'article fff partiel RF en zone constructible, qu'elle n'a pas approuvé le périmètre du PAD "G. _____" et qu'elle a renvoyé le dossier pour examen complémentaire dans le cadre des conditions d'approbation.

E. 6.1

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

E. 6.2

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de la procédure en application de 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). (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. 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. 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 15 mars 2022/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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