

FR_GERICHTE 602 2022 69 vom 2. Juni 2023

FR Kantonsgericht, 2023-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_69

FR: FR_GERICHTE 602 2022 69 du 2 juin 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 69 del 2 giugno 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 27

avril 2018, la Commune de Delley-Portalban a mis à l'enquête publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Il s'agit principalement de mettre en œuvre la planification du territoire de la commune pour les quinze ans à venir et d'adapter les PAL des secteurs Delley et Portalban, approuvés respectivement les 6 novembre 1996 et 16 décembre 1980, aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur. Dans le cadre de la révision générale de son PAL, la commune a notamment procédé aux mesures suivantes: - l'extension au plan directeur communal (PDCoM) de la zone à bâtir sur l'article aaa du Registre foncier (RF) communal, sur lequel se trouve une déchetterie (secteur B); - le changement d'affectation de zone d'intérêt général (ZIG) à zone centre (ZC) notamment de l'article bbb RF, sur lequel sont sis le bâtiment de l'administration communale et l'ancienne école. Le 27 août 2018, le Conseil communal a adopté le dossier de révision générale de son PAL. Plusieurs recours ont été interjetés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME). B. Le 7 septembre 2021, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis de synthèse d'examen final. La DIME a publié dans la FO n° 37 du 17 septembre 2021 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique. La commune s'est déterminée le 14 octobre 2021. Elle a en particulier déclaré accepter le retrait de la parcelle aaa RF du PDCoM, mais a proposé de mettre en place une zone spéciale pour légaliser la déchetterie existante. Elle a demandé à la DIME de prendre position sur la possibilité d'affecter, dans le plan d'affectation des zones (PAZ), le secteur de la déchetterie à la zone spéciale et d'entreprendre cette modification dans le cadre de l'intégration des conditions d'approbation dans son PAL. La commune a en outre accepté de renoncer à la mise en zone centre des articles bbb et ccc RF et de maintenir ces derniers en ZIG (ZIG n° 6) –, en fixant l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) à 1.10 afin d'assurer la réalisation du projet communal planifié. C. Par décision du 19 janvier 2022, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Elle n'a pas approuvé, notamment, l'extension du secteur B au PDCoM, en particulier sur l'article aaa RF. Elle a par ailleurs réservé l'application de l'art. 167 al. 4 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), considérant que la légalisation de la déchetterie existante – qui n'a jamais bénéficié de permis de construire ou d'autorisation spéciale – semblait ne pas pouvoir être réalisée. Elle a en effet

expliqué que, ce secteur ne faisant pas partie du territoire d'urbanisation (TU) dans la carte de synthèse du plan directeur cantonal (PDCant) et étant situé à l'écart de la zone à bâtir existante, il n'était conforme ni au PDCant ni à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Elle a souligné

Tribunal cantonal TC Page 3 de 6 que la création d'une zone spéciale pour légaliser une déchetterie isolée de la zone à bâtir et construite illégalement n'était pas envisageable selon la jurisprudence. Elle a de plus relevé qu'un corridor à faune d'importance régionale traversait notamment cette parcelle, rendant une mise en zone inacceptable. Enfin, la DIME n'a pas non plus admis l'IBUS requis pour la ZIG n° 6 et l'a fixé à 0.60. D. Par mémoire du 18 février 2022, la commune recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – à son annulation partielle. Principalement, elle demande que, s'agissant de l'article aaa RF, elle soit autorisée à le mettre dans une zone spéciale du PAZ, qu'elle soit autorisée à entreprendre toutes les démarches nécessaires à ce changement d'affectation, notamment à procéder à une mise à l'enquête publique complémentaire dans un délai de six mois dès l'entrée en force de la décision, et que l'affectation actuelle de cette parcelle en tant que déchetterie communale soit maintenue, les sanctions prévues par l'art. 167 al. 4 LATeC étant abandonnées. En ce qui concerne la ZIG n° 6, elle conclut à ce qu'elle soit autorisée à délimiter une ZIG sur les parcelles bbb et ccc RF avec un IBUS de 1.1, qu'elle soit autorisée à entreprendre toutes les démarches nécessaires à ce changement d'IBUS, notamment à procéder à une mise à l'enquête publique complémentaire dans un délai de six mois dès l'entrée en force de la décision, et qu'en parallèle, elle puisse entreprendre toutes les démarches nécessaires à l'adaptation de son projet, afin de déposer les permis nécessaires et procéder à leur construction.

Subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à la DIME pour approbation dans le sens des conclusions susmentionnées. A l'appui de ses conclusions, la commune recourante reproche en substance à la DIME d'avoir constaté de manière inexacte les faits pertinents et violé le droit en lien avec la modification proposée pour l'article aaa RF. Elle relève que les besoins de la déchetterie – qui recueille des matières organiques et des déchets qualifiés de "gros encombrants" – sont actuels et non futurs et rappelle qu'il n'est plus question d'affecter cette parcelle au PDCom, mais de l'inscrire directement au PAZ, en tant que zone à bâtir. Elle soutient, d'une part, que les déchets en question ne peuvent pas être entreposés dans l'autre déchetterie située près du port dont l'espace n'est pas suffisant et, d'autre part, qu'il n'existe aucun autre site sur le territoire communal qui soit en mesure d'accueillir cette déchetterie. De plus, elle souligne que, contrairement à ce qu'a retenu la DIME, la déchetterie n'est pas isolée de la zone à bâtir, puisqu'elle n'en est distante que de 260 m (Portalban-Dessus), respectivement de 380 m (Delley). Elle fait en outre valoir que l'illégalité de la déchetterie n'est pas démontrée, précisant que celle-ci date d'avant 1980 et que la parcelle en question était classée en zone sans affectation spéciale dans le RCU de 1977. En raison du temps écoulé et du fait que la déchetterie était connue des autorités, elle invoque la protection de la confiance. Enfin, la commune est d'avis que, compte tenu de sa destination, de sa localisation actuellement en zone agricole, du besoin de pérenniser une situation contraire à l'affectation de la zone agricole et des nouvelles dispositions de la LATeC, la délimitation d'une zone spéciale constitue la seule option possible. La commune expose également pour quels motifs l'attribution d'un IBUS de 1.1 est selon elle indispensable à la ZIG n° 6. E. Dans ses observations du 2 juin 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle expose en particulier que la création d'une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT motivée par le simple fait que la commune utilise – de manière illicite – la

déchetterie depuis une certaine durée encouragerait non seulement la création de constructions illicites, mais ne respecterait également pas le principe de la séparation stricte des zones à construire et de celles qui ne le sont pas.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 6 Le 14 juillet 2022, la recourante maintient que la création d'une zone spéciale, afin de régulariser la situation de la déchetterie, consiste en une démarche pertinente dans le cadre de la révision du PAL, ajoutant qu'une telle création a déjà été autorisée par le passé et reste une pratique admise. Elle invoque en outre le principe de la confiance, puisque la déchetterie a été exploitée depuis des années au vu et au su des autorités en charge de l'aménagement du territoire. Elle souligne en outre qu'en cas de rejet du recours et de fermeture de la déchetterie, il faudrait trouver un emplacement en ZIG, ce qui est impossible étant donné qu'il n'y a pas de disponibilités dans les ZIG existantes. Enfin, elle explique pour quelles raisons elle estime que l'emplacement existant est judicieux. Le 16 mars 2023, la commune déclare retirer son recours en tant qu'il concerne le refus d'attribuer un IBUS de 1.1 à la ZIG n° 6. Elle modifie, partant, les conclusions de son recours en ce sens que seules subsistent celles en lien avec l'article aaa RF. F. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. La commune – au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est sur le principe 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). 2. Il est d'emblée constaté que la recourante a retiré son recours en tant qu'il concerne l'augmentation de l'IBUS dans la ZIG n° 6. Partant, le recours ne porte plus que sur l'affectation en zone spéciale de la parcelle aaa RF. 2.1. En l'occurrence, la commune possède actuellement deux déchetteries: une déchetterie principale, située à proximité de la station d'épuration et du terrain de football, qui est affectée en ZIG, et une seconde, sise sur l'article aaa RF, affectée en zone agricole. Il ressort du dossier du PAL que, dans un premier temps, la commune avait décidé d'affecter en ZIG une surface de la parcelle aaa RF. Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT révisée entrée en vigueur le 1er mai 2014, elle a cependant retiré cette proposition de modification du PAZ. Estimant que le regroupement avec la déchetterie du port n'était pas envisageable pour l'instant, elle a ainsi proposé de placer ce secteur au PDCOM (cf. rapport de consultation du dossier directeur de décembre 2017, p. 6; rapport de conformité de décembre 2017, p. 58), ce qui a été mis à l'enquête publique les 22 décembre 2017 et 27 avril 2018.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 6 Dans le cadre de sa détermination faisant suite aux préavis du SeCA et à la publication par la DIME des mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique, la commune a cependant indiqué qu'elle acceptait de retirer la parcelle aaa RF du PDCOM. Elle a en revanche requis que la DIME prenne position sur la possibilité de mettre, dans le PAZ, le secteur de la déchetterie en zone spéciale et d'entreprendre cette modification dans le cadre de l'intégration des conditions d'approbation dans son PAL. Dans sa décision d'approbation, la DIME a refusé l'extension de la zone à bâtir au PDCOM sur cette parcelle. Dans ce cadre, elle a mentionné que: "Après vérification, il s'avère que celle-ci [la déchetterie] n'a jamais été mis[e] au bénéfice d'un permis de construire ou d'une d'autorisation spéciale, de sorte que sa

construction semble illicite. Ainsi, l'Autorité de céans réserve à l'avenir l'application de l'art. 167 al. 4 LATeC, la légalisation a posteriori de cet objet ne semblant pas pouvoir être prononcée pour les raisons suivantes. Ce secteur ne faisant pas partie du TU dans la carte de synthèse du PDCant et étant situé à l'écart de la zone à bâtir existante, il n'est pas conforme au PDCant ni à la LAT, conformément à la jurisprudence récente. La création d'une zone spéciale pour légaliser une déchetterie isolée de la zone à bâtir et construite illégalement n'est pas envisageable selon la jurisprudence. Le SFF [Service des forêts et de la faune] précise également qu'un corridor à faune d'importance régionale (FR-24) traverse les art. aaa, ddd, eee et fff RF et que leur mise en zone à bâtir ne serait pas acceptable en termes de protection de la faune sauvage et de leurs habitats. La déchetterie devra être localisée dans une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Il appartient à la commune d'identifier quel secteur peut se prêter à une telle utilisation du sol." 2.2. Il résulte de ce qui précède que, dans la décision d'approbation ici litigieuse, la DIME a refusé l'extension de la zone à bâtir au secteur B – dans lequel se trouve l'article aaa RF – au PDCom. Ce refus n'est cependant pas contesté par la commune; celle-ci indique du reste qu'il n'est plus question d'affecter la parcelle en question au PDCom mais de l'inscrire directement au PAZ en tant que zone à bâtir. Pour le reste, force est de constater que la modification du PAZ nouvellement souhaitée par la commune en cours de procédure de révision de son PAL (cf. détermination du 14 octobre 2021) n'a fait l'objet d'aucune mise à l'enquête publique, ce qui aurait permis aux particuliers touchés par cette mesure de s'y opposer. Dans sa décision d'approbation, la DIME n'a d'ailleurs pas statué sur la création d'une zone spéciale à cet endroit, mais a uniquement – comme requis par la commune – pris position sur cette proposition, en indiquant qu'une telle mise en zone n'était selon elle pas envisageable. Il s'ensuit que les conclusions de la recourante, en tant qu'elles concernent l'autorisation d'affecter l'article aaa RF à la zone spéciale du PAZ, respectivement d'entreprendre les démarches y relatives et de maintenir l'affectation actuelle de cette parcelle en tant que déchetterie communale, dépassent l'objet de la contestation, déterminé par la décision attaquée; elles sont, partant, irrecevables. Ces modifications doivent bien plus être intégrées à une procédure de planification à laquelle il est loisible pour la commune de procéder, tout en étant déjà informée par la DIME de l'issue qu'une telle démarche pourrait connaître. Il n'incombe surtout pas au Tribunal de se prononcer sur une mesure de mise en zone qui n'a jamais été mise à l'enquête et résulte d'une erreur procédurale commise par le planificateur local qui a cherché à légaliser sa déchetterie en intégrant la parcelle sur laquelle celle-ci est implantée dans son PDCom. 3. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet par suite de retrait.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 6 Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA. Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête : I. Le recours est irrecevable, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet par suite de retrait. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. 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

E. 30

jours dès sa notification. Fribourg, le 2 juin 2023/jfr/vth Le Président Le Greffier-stagiaire