Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_291/2014

décembre 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger et Chaix.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure
Commune de Gruyères, représentée par Me Pierre Mauron, avocat, rue de la Léchère 10, 1630 Bulle, recourante,

contre

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg, rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg.

Objet
Modification du plan d'aménagement local,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, IIe Cour administrative, du 30 avril 2014.

Faits :

A.

Dans le cadre de la modification partielle de son plan d'aménagement local (PAL), la commune de Gruyères a notamment prévu la mise en zone d'habitation générale des parcelles n° 388, 389, 390 et - partiellement - 185 (secteur Pringy) et du bien-fonds n° 181 (secteur Epagny) du registre foncier de la commune de Gruyères, dans le but de pallier des oublis ou erreurs de précédentes procédures. Selon la planification en vigueur, ces bien-fonds sont colloqués en zone sans affectation spéciale. Mise à l'enquête publique par publication dans la Feuille officielle du 2 juillet 2010, cette modification du PAL n'a suscité aucune opposition et a été adoptée par le Conseil communal de Gruyères le 5 octobre 2010.

B.

Le 21 octobre 2011, la Section lacs et cours d'eaux du Service des ponts et chaussées du canton de Fribourg a émis un préavis défavorable à l'encontre de l'affectation en zone d'habitation générale de la parcelle n° 388 et d'une petite partie de la parcelle n° 185, en raison d'un danger moyen de crues. Le 19 décembre 2011, le Service de l'environnement du canton de Fribourg a préavisé négativement la modification du PAL projetée, s'agissant de la protection contre le bruit: l'étude acoustique réalisée montrait que la mise en zone, avec affectation résidentielle (DS II) n'était pas possible dès lors que les valeurs limites d'exposition au bruit fixées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB; RS 814.41) étaient très largement dépassées. Le 27 mars 2012, le Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg a établi le préavis de synthèse d'examen final de la modification du PAL. S'agissant des parcelles n° 388, 389, 390 et 185 (partiel), il a préavisé négativement la mise en zone à bâtir. Concernant la parcelle n° 181, il a proposé d'approuver la moitié nord et de ne pas autoriser la partie sud.

En application de l'art. 86 al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg (LATeC; RSF 710.1), la Direction de l'aménagement de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (ci-après: la Direction de l'aménagement) a fait publier dans la Feuille officielle du 6 avril 2012 les mesures de modification du PAL qu'elle

entendait ne pas approuver. La commune s'est déterminée, faisant valoir notamment qu'un dossier de mise en zone d'habitation générale des parcelles précitées avait été mis à l'enquête publique en 1999, en même temps qu'une autre modification du plan dans le secteur "La Fin de Pringy"; l'approbation de la Direction de l'aménagement du 15 juin 2000 n'avait concerné que ce dernier secteur et avait oublié les parcelles litigieuses.

Par décision du 22 août 2012, la Direction de l'aménagement a refusé d'approuver la mise en zone d'habitation générale des bien-fonds n° 388, 389, 390 et 185 (partiel) et la partie sud de la parcelle n° 181, en raison de problèmes liés aux crues et au bruit.

Le Conseil communal de Gruyères et les propriétaires de la parcelle n° 181 ont contesté cette décision devant la II e Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal). Par arrêt du 30 avril 2014, le Tribunal cantonal a rejeté les recours et confirmé la décision du 22 août 2012.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le Conseil communal de Gruyères demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 30 avril 2014 et de réformer la décision du 22 août 2012 en ce sens que la mise en zone d'habitation générale des bien-fonds 388, 389 et 390 et 185 (partiel) est approuvée. A titre subsidiaire, il conclut au renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision au sens des considérants.

Invités à se déterminer, le Tribunal cantonal, la Direction de l'aménagement et l'Office fédéral du développement territorial concluent au rejet du recours. Le Conseil communal a répliqué par courrier du 29 septembre 2014.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La commune de Gruyères, qui invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement local du territoire (art. 34 LATeC), a ainsi qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les arrêts cités).

2.

Le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci (art. 42 al. 1 LTF) sous peine d'irrecevabilité. Les conclusions doivent indiquer sur quels points la décision est attaquée et quelles sont les modifications demandées. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 2 LTF). Pour satisfaire à ces exigences, le recourant doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi il estime que l'autorité précédente a méconnu le droit (ATF 140 III 86 consid. 2 p. 89, avec la jurisprudence citée). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 365 et les références citées).

3.

La recourante reproche au Tribunal cantonal de ne pas avoir pris en compte "la situation d'apparence de droit créée par les actes concluants des autorités compétentes pendant près de dix ans". Elle soutient avoir cru de bonne foi que les parcelles en question étaient classées en zone d'habitation générale. Elle se plaint d'une violation de son autonomie communale. Elle fait aussi valoir une violation du principe de la bonne foi et de la confiance (art. 5 al. 3 Cst.) et d'une application arbitraire de l'art. 34 LATeC (art. 9 Cst.). En réalité, ces griefs se confondent et seront examinés ensemble.

3.1. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 136 I 316 consid. 2.1.1 p. 317 et les arrêts cités).

Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant

les excès de compétence d'une autorité cantonale de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9 et l'arrêt cité). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (art. 9 Cst.; ATF 135 I 302 consid. 1.2 p. 305 et les arrêts cités). Dans ce cas, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5 et les arrêts cités). Dans ce contexte, s'agissant de la violation d'un droit constitutionnel, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF.

3.2. 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). L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune.

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).

3.3. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 134 V 306 consid. 4.2 p. 312). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53 et les arrêts cités). Le principe de la bonne foi protège le citoyen, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, notamment lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration et qu'il a pris sur cette base des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 73).

Le principe de la bonne foi, tel qu'il est établi par la jurisprudence pour les rapports entre l'autorité publique et un particulier, peut être invoqué par une commune à l'encontre d'une autorité cantonale lorsque ce principe se trouve en relation étroite avec le grief de la violation de l'autonomie communale (cf. ATF 129 I 290 consid. 2.3 p. 295).

3.4. En l'espèce, le Tribunal cantonal a d'abord retenu que les parcelles 388 et 185 (partiel) ne pouvaient être affectées à la zone à bâtir en raison de leur situation en zone de danger moyen pour le phénomène des crues. Il s'est fondé sur le plan directeur cantonal qui prévoit qu'il ne faut pas créer de nouvelles zones à bâtir et ne pas étendre les zones à bâtir existantes dans les secteurs de danger moyen (principe de précaution); il y est précisé qu'il ne faut admettre la mise en zone à bâtir de tels terrains, que si la zone à bâtir potentielle située dans des secteurs moins exposés est épuisée et que le requérant devra apporter la preuve que les dommages potentiels peuvent être ramenés à un niveau acceptable par des mesures appropriées. La cour cantonale s'est aussi référée au préavis négatif du Service des ponts et chaussées.

L'instance précédente a ensuite rappelé que la zone d'habitation générale était soumise à un degré de sensibilité II au bruit (art. 16 du règlement communal d'urbanisme approuvé par la Direction des travaux publics le 27 mai 1999). Elle a fait référence à l'avis du Service de l'environnement qui souligne que les parcelles 388, 389 et 390 se trouvent à proximité de la route communale reliant les villages de Pringy à Le Pâquier: ce Service s'est fondé sur le rapport sur l'étude du bruit effectuée par la société Triform SA - à la demande d'un propriétaire touché par la modification litigieuse du PAL - qui arrive à la conclusion que les valeurs de planification sont largement dépassées et qu'à l'état actuel il n'est pas possible de construire à moins de 50 m de l'axe de la route sur ces parcelles; il relève que la mise en zone avec une affectation résidentielle (degré de sensibilité II), n'est pas possible, dès lors que les valeurs limites d'exposition au bruit sont très largement dépassées; il souligne qu'une affectation moins sensible (degré de sensibilité III) permettrait de respecter les valeurs de l'OPB à une distance de 20 m à l'axe de la route sans prise de mesures d'aménagement antibruit; la pose d'un revêtement phono absorbant réduirait encore cette distance limite à l'axe de la route. Comme la commune n'a pris

aucune mesure de protection contre le bruit permettant le respect des valeurs de l'OPB, le Tribunal cantonal a confirmé que la Direction de l'aménagement ne pouvait que refuser la mise en zone d'habitation générale des bien-fonds 388, 389 et 390.

3.5. La recourante ne conteste pas que certaines parcelles litigieuses se situent dans un secteur de danger de crues moyen et que d'autres ne respectent pas les valeurs limites d'exposition au bruit, sans qu'une mesure n'ait à ce jour été prise. Elle fait uniquement valoir une violation du principe de la bonne foi et de la confiance, au motif qu'entre 1999 et la mise à l'enquête publique de la modification du PAL en 2010, elle a pu raisonnablement penser que les secteurs litigieux se trouvaient en zone d'habitation générale.

Le Tribunal cantonal a retenu à cet égard qu'en 1999 la commune avait mis à l'enquête publique une modification du PAL concernant la mise en zone d'habitation générale de deux secteurs, "La Fin de Pringy" et "Les Vernes"; la modification portant sur le premier secteur avait été approuvée par la Direction de l'aménagement le 15 juin 2000, alors qu'aucune décision n'avait jamais été rendue concernant le second secteur; le dossier n'apportait aucune explication à ce sujet; si l'on pouvait s'étonner et regretter que cette procédure n'ait jamais abouti, la commune ne pouvait malgré tout pas en retirer un quelconque avantage dans le cadre de la présente procédure, dans la mesure où elle n'apportait pas la preuve qu'elle s'était inquiétée du sort de la procédure de modification du PAL (à l'exception d'un courriel envoyé au Directeur de la Direction de l'aménagement en octobre 2011, soit plus de douze ans après la mise à l'enquête en question et plus qu'un an après la mise à l'enquête de la modification litigieuse). L'instance précédente a estimé que, dans de telles circonstances, il appartenait à la commune de saisir la Direction de l'aménagement, par écrit, afin de requérir une décision et, cas échéant, de former un recours pour déni de

justice; la commune - qui connaît parfaitement la procédure à suivre pour la mise en zone de terrains - ne pouvait manifestement pas soutenir que, à la suite de certains actes des autorités, elle partait de l'idée que les parcelles litigieuses étaient rattachées à la zone d'habitation générale; dans de telles circonstances, la commune ne pouvait manifestement pas considérer de bonne foi que les parcelles litigieuses étaient affectées à la zone à bâtir.

Par conséquent, la cour cantonale n'a pas admis la bonne foi de la commune et a considéré que c'était à juste titre que la Direction de l'aménagement avait traité cette modification du PAL comme une nouvelle mise en zone.

3.6. Dans son écriture, la recourante ne discute pas les motifs qui ont conduit le Tribunal cantonal à rejeter son grief de violation du principe de la bonne foi et de la confiance. Elle ne démontre pas précisément et concrètement en quoi et pourquoi l'argumentation de l'instance précédente serait erronée (art. 42 al. 2 LTF). Comme si elle plaiderait devant la cour cantonale et auxquels celle-ci a répondu (cf. supra consid. 3.5). Ainsi, elle fait à nouveau valoir, sur un mode purement appellatoire, que le Préfet avait délivré un permis de construire dans la zone litigieuse en application de l'effet anticipé des plans. A cet égard, le Tribunal cantonal a jugé, à bon droit, que l'octroi de l'effet anticipé des plans ne signifiait pas que ceux-ci seraient automatiquement approuvés: un tel procédé comportait un risque et le permis réservait expressément l'approbation par la Direction de l'aménagement et la mise en zone des terrains visés; à cela s'ajoutait que c'était un cas unique et que la compétence pour octroyer un permis de construire et pour approuver une modification du PAL n'appartenait pas à la même autorité.

La recourante réaffirme aussi que le plan directeur d'utilisation du sol établi en 2006 et approuvé par la Direction de l'aménagement le 27 juin 2007 incluait les parcelles litigieuses en zone d'habitation générale et que dès lors il s'agit uniquement de légaliser une situation acquise. Là encore, le Tribunal cantonal a répondu, à juste titre, que le fait que les parcelles figurent en zone à bâtir dans le plan directeur de l'urbanisation et de l'infrastructure ne changeait rien au fait qu'elles n'avaient jamais fait l'objet d'une mise en zone à la suite d'une décision d'approbation; il ne s'agissait dès lors pas de légaliser une situation acquise comme le prétendait la commune, ces parcelles n'ayant pas figuré en zone à bâtir dans le passé.

Pour le reste, la recourante se contente d'affirmer à nouveau qu'une "durée de plus de dix ans et de tels actes concluants de la part des autorités mettent fin au risque que la Direction de l'aménagement puisse refuser la mise en zone des terrains visés" et qu'il a toujours été clair pour elle que le secteur concerné était rattaché à la zone d'habitation générale". Elle souligne que des terrains avaient été vendus au prix du terrain à bâtir et que les contributions immobilières et autres taxes avaient été fixées sur la base du tarif valable pour les terrains en zone d'habitation. Elle suggère que les autorités cantonales fassent en sorte que les constructions futures dans ces zones respectent les exigences liées aux crues et au bruit. Elle entend ainsi substituer sa propre appréciation des circonstances à celle de l'autorité précédente, qui a expliqué pourquoi la commune ne pouvait se prévaloir de sa

bonne foi (cf. supra consid. 3.5). Son argumentation ne va, en réalité, pas au-delà de la simple présentation, faite du reste sur un mode purement appellatoire, de sa propre appréciation des faits. Faute de motivation satisfaisant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, cette critique doit être déclarée irrecevable.

En définitive, abstraction faite de sa recevabilité au regard de l'exigence de motivation, le recours est mal fondé. Le Tribunal cantonal n'a pas violé le principe de la bonne foi en ne confirmant pas la mise en zone à bâtir des parcelles litigieuses. Partant, il n'a pas porté atteinte à l'autonomie dont la commune dispose en la matière.

4.

Il résulte de ce qui précède que le recours est rejeté, dans la faible mesure de sa recevabilité.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la recourante ayant agi dans l'exercice de ses attributions officielles sans que son intérêt patrimonial soit en cause (art. 66 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la commune de Gruyères, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et à la II e Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 1^{er} décembre 2014
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

La Greffière : Tornay Schaller