IIe Cour administrative. Séance du 28 janvier 1999. Statuant sur le recours interjeté le 5 octobre 1998(**2A 98 74**) par **l'Association des propriétaires de chalets "En Crevel"**, à Cheyres, ainsi que par **B**, à Cheyres, tous représentés par Me Damien Piller, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 2 septembre 1998 par la **Direction des travaux publics; (PAL de Cheyres)**

En fait:

A. La Commune de Cheyres a mis à l'enquête publique la révision de son plan d'aménagement local (PAL) du 2 décembre 1994 au 14 janvier 1995. Le quartier "En Crevel" situé à l'ouest du territoire communal et construit d'un peu plus de 80 chalets a été affecté à une zone à caractère touristique. Il est séparé du lac sur toute sa longueur par une zone de protection de la nature qui assure la protection de la roselière figurant à l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale.

Le 10 janvier 1995, agissant par deux actes séparés en son nom personnel et au nom de l'association des propriétaires de chalets "En Crevel" (ci-après, l'association), B s'est opposé au projet de PAL en demandant entre autres choses que les chemins existants qui conduisent du quartier au lac ainsi que les trois plages situées au bout des chemins soient mentionnés dans la planification. Il a requis qu'il soit prévu d'autoriser les propriétaires de chalets d'entreposer leurs bateaux le long des chemins à l'intérieur de la zone de protection de la nature. Il a critiqué enfin l'interdiction des toits plats figurant à l'art. 17 let. h du règlement communal d'urbanisme (RCU).

B. Par décisions du 31 mai 1995, la commune a admis partiellement les oppositions, notamment en acceptant de mentionner l'existence des chemins piétons. Elle a en revanche refusé de modifier l'art. 17 let. h RCU, d'indiquer les plages comme demandé par les opposants et d'autoriser l'entreposage des bateaux.

C. Statuant sur recours de l'association et de B, la Direction des travaux publics a confirmé la décision communale le 2 septembre 1998.

D. Agissant le 5 octobre 1998, les recourants déboutés ont contesté devant le Tribunal administratif la décision du 2 septembre 1998 en demandant son

annulation, sous suite de frais et dépens, et l'admission des oppositions du 10 janvier 1995.

Les recourants critiquent la décision attaquée sous deux aspects seulement. Ils estiment tout d'abord que l'art. 17 let. h RCU devrait être complété de manière à ce que, dans la zone à caractère touristique, les toitures plates existantes puissent être maintenues. Ils craignent de devoir procéder à des travaux coûteux pour faire installer des toits à pans sur les quelques constructions - peu nombreuses - bénéficiant de toits plats. Sous cet angle, ils jugent la disposition contestée comme étant contraire au principe de la proportionnalité.

Les recourants demandent par ailleurs le maintien des plages situées à l'extrêmité des chemins traversant la roselière. Ils rappellent que ces petites plages ont été instaurées lors de la création du quartier et qu'elles ont souvent constitué un élément décisif pour l'installation des recourants dans le quartier. Leur utilisation pendant plus de 30 ans n'a pas donné lieu à des abus et leur extension n'est pas prévue. Ils estiment que l'intérêt des propriétaires de chalets à leur maintien doit prévaloir dès lors que ces espaces de délassement ne dénaturent pas le caractère de la roselière, ni ne porte atteinte à la zone naturelle.

E. Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet du recours.

Pour sa part, la commune déclare accepter que les toitures plates existantes soient maintenues. Elle se prononce en faveur du maintien des chemins, mais ne dit rien quant aux plages.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) ainsi qu'en vertu de l'art. 114 al. 1 lettre a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

   b) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction des travaux publics concernant le rejet d'une opposition en matière de révision d'un PAL, le Tribunal administratif peut revoir uniquement 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. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 a contrario CPJA).

Dans la mesure où la Direction des travaux publics a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 litt. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. a) S'agissant des toitures, l'art. 17 let. h RCU a la teneur suivante:

Les toits doivent avoir une pente minimum de 18° (33%). Ils seront recouverts de tuiles en terre cuite, en béton ou tout autre tuile d'aspect équivalent; le choix du matériau et de la teinte est soumis à l'approbation du conseil communal. Les couvertures en tôle ou en plastique sont interdites.

En règle générale, les toitures seront à 2 ou 4 pans ou encore en forme traditionnelle; les toits à pans inversés sont interdits.

Le conseil communal peut autoriser une autre forme de toiture et une autre couverture pour autant qu'elles soient compatibles avec les constructions voisines et le caractère des lieux.

....

L'obligation de prévoir une pente minimum de 18° pour les toits n'est pas nouvelle. Elle était déjà prévue à l'art. 9 ch. 8 du RCU approuvé par le Conseil d'Etat le 10 juillet 1981 et, auparavant déjà, à l'art. 9 du RCU de 1973.

Il s'agit là typiquement d'une disposition réglementaire qui relève de l'autonomie reconnue aux communes en matière de police des constructions. La décision d'autoriser telle catégorie de toit dans tel quartier constitue une expression de la politique d'urbanisme qu'il appartient à la commune de définir. Le Tribunal administratif n'intervient en cette matière que si la décision communale est manifestement déraisonnable et arbitraire.

Ce n'est pas le cas en l'espèce. Rien ne s'oppose à ce que la commune décide que les toits du quartier "En Crevel" aient une pente minimum. Ce faisant, elle se borne d'ailleurs à reprendre une réglementation vieille de plus de 25 ans. Des soucis d'homogénéité du quartier justifient largement la règle. L'interdiction des toits plats n'est ainsi pas contraire au droit.

b) C'est en vain que les recourants craignent, par ailleurs, de voir les quelques propriétaires dont les maisons ont un toit plat obligés de procéder à des transformations coûteuses de leur bâtiment pour les adapter à la nouvelle réglementation.

Sur ce point, il faut constater que, jusqu'à ce jour, malgré les dispositions en vigueur depuis plus de 25 ans, les autorités n'ont pas exigé l'adaptation redoutée.

En réalité, les quelques maisons à toit plat antérieures à 1973 constituent depuis des années des "bâtiments existants non conformes dans la zone à bâtir" au sens de l'art. 54 LATeC. Ces bâtiments peuvent faire l'objet des travaux d'entretien et de réparation indispensables (art. 54 al. 2 LATeC), de sorte que leur maintien n'est, en principe, pas remis en question.

Face à cette situation, on ne peut pas reprocher à la commune de ne pas vouloir inscrire expressément une tolérance des toits plats existants dans le RCU. Les dispositions de la loi cantonale, directement applicables, suffisent pour garantir aux propriétaires concernés la possibilité de faire des travaux indispensables sur leur bâtiment.

Il n'y a pas nécessité d'accorder en plus aux intéressés l'assurance de pouvoir maintenir les toits plats en cas de transformation ou d'agrandissement. Il n'est pas déraisonnable, pour ce genre de travaux, de s'en tenir au système légal prévu par l'art. 54 al. 3 LATeC qui laisse la possibilité exceptionnelle d'obtenir une autorisation de transformation du préfet, avec l'accord la commune. Cela suffit pour sauvegarder les droits de propriétaires fonciers concernés.

Enfin, en laissant à la commune le droit d'exiger l'adaptation des bâtiments non conformes, l'art. 54 al. 1 LATeC réserve expressément l'existence d'un intérêt public prépondérant. Si une telle situation mettant en cause un intérêt public prépondérant devait se produire en relation avec la forme des toits - ce qui semble improbable - il est normal que la commune puisse exiger une modification des bâtiments. Il n'y a pas là de violation du droit et, par conséquent, il n'y a aucune nécessité d'inscrire dans le RCU des règles allant au-delà du minimum prévu par l'art. 54 LATeC.

Le grief des recourants tendant à une modification de l'art. 17 let. h RCU doit ainsi être rejeté.

3. Les recourants se plaignent également de l'abolition des plages installées depuis 30 ans dans la roselière.

a) Dans la mesure où la roselière litigieuse est mentionnée à l'inventaire des zones alluviales d'importance nationale (n° 203), le secteur est soumis à l'ordonnance sur les zones alluviales (RS 451.31) dont l'art. 4 al. 1 prévoit que les objets doivent être conservés intacts. L'alinéa deux de la même disposition souligne qu'on admettra de dérogation au but visé par la protection que pour des projets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination et qui sont destinés à assurer la sécurité de l'homme face aux effets dommageables de l'eau ou qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale également.

L'art. 5 al. 2 de l'ordonnance sur les zones alluviales impose aux cantons de veiller à ce que les plans et prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol au sens de la législation en matière d'aménagement du territoire soient conformes à l'ordonnance fédérale.

Le plan directeur des rives sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat ne prévoit pas l'aménagement de plages aux endroits litigieux. Au contraire, il annonce la suppression des passerelles et des amarrages sauvages dans la zone naturelle. Par ailleurs, cette planification regroupe les activités liées au lac un peu plus à l'est, aux abords du camping.

En application des normes fédérales et de la planification cantonale susmentionnées, la commune a édicté l'art. 24 let. c RCU. Selon cette disposition, la zone de protection de la nature est caractérisée par l'interdiction de toute construction non conforme au but de protection. Pour le surplus, elle se réfère aux règles des ordonnances fédérales sur les zones alluviales, les bas-marais et les sites marécageux d'importance nationale qui couvrent tout ou partie de son périmètre.

b) Compte tenu de cette situation juridique claire, la commune et l'autorité intimée n'ont pas violé la loi ni commis un abus ou un excès de leur pouvoir d'appréciation en considérant que les intérêts privés des recourants visant à leur délassement sur les plages ne sauraient prévaloir sur l'intérêt public d'importance nationale à la protection de la roselière. Il n'est pas douteux que la présence de plages à l'intérieur même de la zone de protection est de nature à créer une pression indésirable sur la faune et la flore. L'intérêt privé des recourants n'est pas reconnu, par le droit fédéral (art. 4 al. 2 de l'ordonnance sur les zones alluviales), comme étant susceptible de justifier une dérogation au but de protection visé par la création de la zone naturelle. L'intérêt des recourants est d'ailleurs d'autant moins important qu'ils pourront utiliser l'infrastructure touristique mise en place à moins d'un kilomètre de là.

Le fait que les plages existent depuis 30 ans ou plus ne constitue pas un élément pouvant justifier une dérogation. Les intéressés n'ont jamais reçu

l'assurance que la situation juridique serait intangible. Avec l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage, de même qu'avec l'adoption d'une zone de protection couvrant la roselière, le contexte juridique relatif aux plages a profondément changé. Compte tenu de l'évolution de la société, ce qui était autorisé autrefois peut ne plus l'être aujourd'hui sans constituer une violation du droit. Sous cet angle, la commune devait tenir compte des nouvelles normes en vigueur et adapter sa réglementation en supprimant les plages litigieuses. Sa décision échappe clairement au grief de violation du principe de la proportionnalité soulevé par les recourants.

4. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours est rejeté.

2. Les frais de procédure, par 800 fr., sont mis à la charge de l'Association des propriétaires de chalets "En Crevel" et de B à raison de 400 fr. chacun.

3. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

4. Le présent arrêt est communiqué:

a) au mandataire des recourants;

b) à la Commune de Cheyres;

c) à la Direction des travaux publics.