

602 2010-24/27

Arrêt du 8 juillet 2010

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :
Juges :

Christian Pfammatter
Josef Hayoz et Michel Wuilleret

PARTIES

COMMUNE DE MONTAGNY, rte des Buissons, case postale 60, 1774
Cousset, **recourante**,

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, Château, case postale 821,
1470 Estavayer-le-Lac, **autorité intimée**,

X., **intimée**,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 15 avril 2010 contre la décision du 24 mars 2010

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 28 août 2009, X. a mis à l'enquête publique une demande de permis de construire une habitation familiale avec couvert à voiture sur les ___ et ___ du registre foncier (RF) de la Commune de Montagny, secteur "Mannens-Grandsivaz", situés, selon le plan d'aménagement local (PAL) encore en vigueur, en zone résidentielle à faible densité R1.

B. Par courrier du 29 octobre 2009, le Conseil communal de Montagny a requis du Préfet du district de la Broye la suspension de la procédure de demande de permis de construire pour une durée de 12 mois. La commune faisant face à un surdimensionnement des zones à construire, elle est contrainte de déclasser certaines parcelles, dont les art. ___ et ___ RF. Dans ce contexte, elle a décidé de traiter de manière uniforme toutes les demandes de permis de construire touchées par la révision du PAL en cours et de requérir la suspension de ces procédures;

C. Par décision du 24 mars 2010, le préfet a rejeté la demande de suspension déposée par la commune et, partant, dit que la procédure de permis de construire déposée par les intimées reprenait son cours. Il a estimé, en substance, que la société Z. Sàrl, à l'origine du projet, envisageait de remanier les art. ___ et ___ RF pour créer trois parcelles distinctes, à savoir les parcelles A d'une surface de 308 m², B de 800 m² et C de 988 m². Or, s'il pouvait considérer que la construction de la seule parcelle A (X.) ne serait pas admissible au regard des principes de la planification locale, tel n'est pas le cas pour trois parcelles dans la mesure où le projet, examiné dans son ensemble, va dans le sens voulu par la commune, à savoir la réduction des surfaces non construites. La société immobilière s'est engagée à concrétiser les trois projets. Le préfet a jugé suffisantes les garanties données quant aux véritables intentions des propriétaires et des requérants.

D. Le 15 avril 2010, la Commune de Montagny a interjeté recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision du 24 mars 2010. Elle requiert, par ailleurs, l'octroi de l'effet suspensif. A l'appui de son recours, elle invoque, en substance, que la décision du préfet met en péril son 2^{ème} avant-projet de révision du PAL dans la mesure où elle a pour conséquence d'augmenter les terrains à bâtir dans la commune alors que la zone à bâtir est précisément surdimensionnée. Sa décision impose un nouvel examen du PAL et la mise en zone des terrains des intimées au détriment d'autres terrains mieux desservis par les transports publics. Depuis 1994, aucune construction n'a été érigée sur les fonds concernés, notamment ceux de l'intimée et des promoteurs qui se sont décidés à agir qu'une fois connues les intentions du conseil communal de dézoner les parcelles en cause.

E. L'autorité intimée s'est déterminée le 27 avril 2010. Elle conclut au rejet du recours et se réfère à sa décision entreprise. S'agissant de la requête d'effet suspensif, elle s'en remet à justice, relevant cependant que, si elle devait être saisie du dossier de demande de permis de construire, elle ne manquera pas d'examiner l'opportunité de suspendre sa décision, en application de l'art. 42 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative.

L'intimée, avec la société Z. Sàrl chargée de la réalisation du projet litigieux, a déposé ses observations au recours le 4 mai 2010. Elle conclut, du moins implicitement, à son rejet. Elle a résilié son bail et se trouverait, le cas échéant, sans logement en septembre

2010. Elle a déjà investi plusieurs dizaines de milliers de francs dans le projet (géomètre, notaire, architecte) et le retard pris dans sa réalisation ne fait qu'augmenter la charge financière (déménagement supplémentaire, modifications du taux hypothécaire). La société confirme pour sa part son intention de réaliser dans les meilleurs délais les deux autres projets qui, s'ils avaient bénéficié du soutien de la commune, seraient probablement déjà vendus et/ ou en cours de concrétisation. La recourante a certes informé la société Z. Sàrl, début 2009, de la révision de son PAL mais elle lui a simplement dit, oralement, qu'il s'agissait de déposer un dossier de mise à l'enquête avant la fin 2009. Ce n'est que dans le cadre du présent recours que la commune soutient que le terrain concerné n'est plus en zone à bâtir et reproche à l'intimée d'avoir déposé une demande de permis de construire en toute connaissance des intentions de dézoner ces terrains. On pourrait en déduire que l'intimée s'est engagée à acquérir un terrain qui n'est plus en zone à bâtir, que les vendeurs ont vendu un terrain qui n'est plus en zone, que le notaire a malgré tout établi un acte permettant cette stipulation et que la société Z. aurait œuvré dans la mise en place de cette transaction malgré tout. Ces insinuations, même implicites, tenues une année plus tard, sont quelque peu inappropriées.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) s'est déterminé le 9 juin 2010. Il propose l'admission du recours. Il estime justifiées les craintes de la commune recourante de voir la révision de son PAL mise en péril, notamment en raison d'un problème de surdimensionnement de la zone à bâtir. En effet, si les retours en zone agricole prévus dans le nouveau PAL ne sont pas réalisés, la commune demeurera surdimensionnée. Or, le premier examen préalable de la révision générale du PAL, effectué par le SeCA, présente une situation de surdimensionnement de l'ordre de 67'300 m². Dans ces conditions et compte tenu du principe de l'autonomie communale dans le domaine de la planification locale, le SeCa est d'avis qu'il ne serait pas judicieux de limiter la recourante dans ses choix de terrains à réaffecter à la zone agricole. Or, la conception directrice de la révision générale du PAL met l'accent sur Cousset qui est le pôle principal de développement où sont localisées les extensions des terrains à bâtir à long terme et un renforcement de la zone d'intérêt général. Montagny-la-Ville, Mannens et Gransivaz sont des secteurs dont le but est de maintenir l'équilibre actuel en gardant des possibilités de construction et un développement mesuré. Montagny-les-Monts et Villarey sont, en revanche, des secteurs où l'extension est limitée avec un maintien du statu quo. Or, le projet contesté se situe dans le secteur "Mannens-Grandsivaz" de la commune et ne se trouve donc pas dans le pôle principal de développement envisagé par la recourante.

Le SeCA relève en outre que la mise à l'enquête publique de la révision générale du PAL est agendée au 1^{er} septembre 2010. Il est dès lors douteux qu'un permis de construire soit délivré avant la mise à l'enquête publique du PAL. Même si tel était le cas, pour être qualifié de terrain construit et, partant, pour ne plus entrer dans la catégorie des réserves de terrains non construits en zone à bâtir, des travaux d'aménagement ou de construction doivent effectivement avoir été entrepris. La délivrance du permis de construire n'est en effet pas suffisante pour considérer un terrain comme construit.

e n d r o i t

1. Dans la mesure où la demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), la présente affaire reste soumise à l'ancien droit (art. 176 LATeC), à savoir la loi du 9 mai 1983 (aLATeC).

2. a) Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 et ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le recours de la Commune de Montagny est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA.

Il appartient par conséquent au Tribunal cantonal d'en examiner les mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'occurrence le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

3. a) Selon l'art. 21 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Ils font l'objet des adaptations nécessaires, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (al. 2). Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Toutefois, plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient cette modification doivent être impérieux. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit; elles sont notamment les suivantes :

- la durée de validité du plan : pour autant que celui-ci satisfasse aux exigences de la LAT, sa stabilité doit en principe être assurée pour quinze ans au moins. Plus le plan est récent, plus on peut compter sur sa stabilité.

- le degré de précision et de réalisation du plan : l'adoption d'un plan d'équipement, d'un remaniement parcellaire ou l'investissement de sommes importantes dans l'équipement des terrains permettent aux propriétaires de tabler sur le maintien de l'affectation prévue; par ailleurs, lorsque le plan d'affectation a été mis en œuvre par l'octroi d'autorisation de construire, sa stabilité doit également être garantie;

- l'étendue de la modification requise : des modifications mineures peuvent être autorisées lorsqu'elles n'impliquent pas un réexamen d'ensemble de la planification;

- les motifs de modification : conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une

importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur, ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids, de même que la réduction des immissions excessives, notamment par l'adoption d'un plan de mesures (ATF 128 I 190, consid. 4.2 p. 198/199, et doctrine et jurisprudence citées).

b) L'actuelle Commune de Montagny est issue de la fusion des Communes de Montagny-la-Ville et de Montagny-les-Monts, en 2000, complétée, en 2004, par celle avec Mannens-Grandsivaz. Par ailleurs, la nouvelle commune constituée fait face à un important problème de surdimensionnement de sa zone à bâtir.

Chacun de ces deux éléments justifie, à lui seul, la révision générale du PAL de la commune. L'intimée ne le conteste d'ailleurs pas. Elle soutient, en revanche, que la suspension de la procédure aurait pour elle des conséquences financières importantes. Elle invoque également sa bonne foi.

4. a) Lorsqu'un projet de construction, conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, entre en conflit avec un plan ou un règlement envisagé par l'autorité et compromet le développement futur d'un quartier, celle-ci peut s'y opposer. Ainsi, l'art. 27 LAT prévoit expressément l'interdiction temporaire de bâtir sur une fraction du territoire notamment lorsque l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose. A cet effet, l'autorité peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). La durée maximale est de cinq ans mais le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2)

Sur le plan cantonal, l'art. 83 al. 1 aLATeC dispose que, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation, aucune construction ne peut être élevée sur les terrains compris dans le plan.

Même si la révision envisagée n'a pas encore été concrétisée et mise à l'enquête et qu'un permis de construire conforme au règlement toujours en vigueur est déposé, l'autorité communale peut demander la suspension de la demande de permis. En effet, aux termes de l'art. 85 aLATeC, lorsqu'une demande de permis est déposée pour un bâtiment à construire dans une zone à bâtir dans un quartier pour lequel la commune se propose de modifier le plan existant ou d'établir un plan d'aménagement de détail, le préfet peut, d'office ou sur requête de l'autorité communale, suspendre la procédure de demande de permis si la construction projetée risque de compromettre le développement futur du quartier (al. 1). Un plan d'affectation des zones, complet ou partiel, nouveau ou modifié, doit être mis à l'enquête publique dans les douze mois dès le dépôt de la demande de permis, à défaut de quoi la procédure de permis reprend son cours. Pour les plans d'aménagement de détail, le délai est le même (al. 2).

Le droit cantonal permet ainsi de déployer un "effet anticipé" des plans, non seulement pendant la procédure de révision du plan général d'affectation de la commune ou d'un plan d'aménagement de détail (art. 83 et 84 aLATeC) mais aussi lorsque la révision ou la modification n'a pas encore été mise à l'enquête (art. 85 LATeC). En d'autres termes, l'autorité peut, à titre de "mesures provisionnelles", refuser un projet au motif que la future réglementation en cours d'élaboration le déclarerait contraire à la nouvelle affectation de la zone. Il est cependant nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps (cf. ATF 1P. 421/2006 consid. 3.2 et doctrine et jurisprudence citées). Dans le canton de Fribourg, ce délai était de douze mois dès le dépôt de la demande de permis

de construire (art. 85 al. 2 LATeC). La nouvelle loi prévoit, en revanche, un délai de deux ans (art. 92 al. 3 LATeC)

b) Depuis la dernière révision du PAL de l'ancienne commune Mannens-Grandsivaz, en 1999, toujours en vigueur, les circonstances se sont très largement modifiées : quatre communes ont donné naissance à la nouvelle commune de Montagny qui doit faire face à une situation de surdimensionnement manifeste. Le pôle principal de développement de la commune, avec l'extension des terrains à bâtir et la zone d'intérêt général, se trouve à Cousset, soit à l'opposé du secteur Mannens-Grandsivaz où se situent les art. ___ et ___ RF sur lesquels sont prévus le projet de l'intimée et ceux des deux autres constructions. Le secteur de Cousset bénéficie par ailleurs d'une meilleure desserte par les transports publics.

Ainsi, il existe aussi bien des motifs objectifs que des circonstances nouvelles déterminantes qui justifient, non seulement la révision du PAL, mais aussi la suspension de la procédure de demande de permis initiée par l'intimée, en application de l'art. 85 al. 1 aLATeC. Certes, son projet et les deux autres constructions envisagées auraient pour résultat de diminuer les zones thésaurisées, ainsi que le relève l'autorité intimée. Cela n'est cependant pas relevant au regard de l'intention du planificateur local qui souhaite favoriser le développement du pôle principal de Cousset. A cet égard, le préfet perd de vue qu'en matière de planification locale, les communes disposent d'une large autonomie et que le contrôle de la légalité et la conformité des plans et des règlements ne relève pas de sa compétence mais de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (art. 81 al. 3 aLATeC).

C'est donc à tort que l'autorité intimée a refusé de suspendre la procédure de permis de construire.

5. L'intimée, soutenue par la société de construction chargée du projet, reproche à la recourante d'avoir violé le principe de la bonne foi dans la mesure où elle ne les aurait pas suffisamment informées des objectifs visés par le nouveau PAL et des conséquences que sa révision entraînera pour les fonds concernés, avant de s'opposer abruptement à leur projet.

a) Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, si plusieurs conditions sont remplies (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références). Il faut notamment :

- que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
- qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences; en d'autres termes, l'administré ne pouvait ni ne devait se rendre compte de l'éventuelle incompétence de l'autorité;

- que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu;
- que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice;
- que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée.

Cependant, même lorsque toutes ces conditions sont remplies, le particulier ne pourra pas forcément invoquer avec succès le principe de la bonne foi. Il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts en présence : l'intérêt à l'application correcte du droit, d'une part, et celui que représente la protection de la bonne foi, d'autre part. Si l'intérêt public à l'application du droit l'emporte, le particulier doit s'y soumettre.

De plus, pour pouvoir invoquer le principe de la bonne foi, l'administré ne doit pas laisser passer un laps de temps déraisonnable entre le moment où il a reçu l'assurance erronée et celui où il invoque la mauvaise foi de l'administration (P. MOOR, Droit administratif, Vol. 1, Berne, 1994, p. 432 et les références citées).

L'exigence de loyauté contenue dans le principe de la bonne foi interdit tant à l'autorité qu'à l'administré d'adopter un comportement contradictoire. Cela vaut pour l'autorité même si le comportement en cause émane de personnes différentes, par exemples de deux magistrats successifs en charge d'une affaire (ATF 121 I 181). D'une manière générale, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265).

b) En premier lieu - et ce n'est pas le moindre - il est notoire que depuis 2005, soit depuis les fusions successives des anciennes communes de Montagny-les-Monts, Montagny-la-Ville et de Marsens-Grandsivaz, le Conseil communal de Montagny a débuté la révision générale de son plan d'aménagement local. Par ailleurs, l'instruction de la cause a permis d'établir que l'ancien propriétaire de l'art. __ RF, Y., avait été expressément avisé, le 13 janvier 2006, des intentions de l'autorité communale, ainsi que cela ressort du procès-verbal dressé à cette occasion. Lors de cette séance d'information, ce dernier avait d'ailleurs fait part de son opposition totale au dézonage de l'art. 47 RF partiel d'une surface de 1'790 m². Pour le reste, c'est en vain que l'on cherche trace d'une quelconque promesse qu'aurait donnée la recourante quant au maintien du fonds concerné en zone à bâtir.

c) Au vu des considérants qui précèdent, il est manifeste que ni l'intimée ni la société de construction qu'elle a mandatée n'a reçu aucune assurance quant au maintien des fonds concernés en zone à bâtir. Bien au contraire, le 13 janvier 2006, le propriétaire de l'art. 47 RF a été formellement avisé de l'intention de la commune de le sortir de la zone à bâtir et de le mettre en zone agricole. L'autorité communale ne peut être tenue pour responsable du fait que cette information n'ait, par la suite, pas été rapportée à l'intimée par les divers intervenants à la vente du terrain concerné.

Dès lors, le grief de violation du principe de la bonne foi doit être écarté.

6. En résumé et pour conclure, le Tribunal constate qu'en refusant à la recourante de suspendre la procédure de permis de construire initiée par les intimées, le préfet a abusé de son pouvoir d'appréciation et, partant, fait preuve d'arbitraire. La concrétisation du

projet litigieux va manifestement à l'encontre de la révision générale du PAL qui met l'accent sur le pôle principal de Cousset tout en redimensionnant la surface des zones à bâtir par des déclassements. Pour le reste, il ne lui appartient pas de juger de la légalité et de l'opportunité d'un projet qui relève de la large autonomie dont dispose la communale en matière de planification locale.

Dans ces conditions, il y a lieu d'annuler la décision du préfet, du 24 mars 2010, et d'admettre la demande de la commune recourante tendant à la suspension de la procédure de demande de permis de construire déposée par les intimées, le 28 août 2009.

Cela étant, l'attention de la recourante est expressément attirée sur le fait que, conformément à l'art. 85 al. 2 aLATeC, elle doit mettre à l'enquête le nouveau PAL dans les douze mois dès le dépôt de la demande de permis de construire. Or, elle a annoncé la mise à l'enquête publique de la révision générale de son PAL pour le 1^{er} septembre 2010. Si telle devait être le cas, le délai serait échu et la procédure de permis reprendrait son cours.

7. L'affaire étant jugée au fond, la demande d'octroi de l'effet suspensif devient sans objet.

8. Les frais de justice sont mis à la charge de l'intimée qui succombe, en application des art. 131 al. 1 et 133 CPJA.

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est admis.

Partant, la décision du Préfet de la Broye, du 24 mars 2010, est annulée et la demande de la Commune de Montagny, du 29 octobre 2009, est admise dans le sens des considérants.

II. Les frais de justice par 1'000 francs sont mis à la charge de l'intimée.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.