

# Obligation de coordonner l'emplacement des zones à bâtir au niveau supra-communal

Avec l'entrée en vigueur des art. 8a et 15 al. 3 LAT, les communes ne peuvent plus librement déterminer l'emplacement de nouvelles zones à bâtir sur leur territoire, ce même en cas de déclassement compensatoire au sens de l'art. 38a LAT. Elles doivent, le cas échéant, procéder à un examen supra-communal précis dans leur rapport de conformité (art. 47 OAT), et à terme les établir là où le plan directeur cantonal les estime opportunes.

*Mit Inkrafttreten der Art. 8a und 15 Abs. 3 RPG dürfen die Gemeinden den Standort neuer Bauzonen auf ihrem Gebiet nicht mehr frei bestimmen. Dies gilt selbst dann, wenn es um kompensatorische Auszonungen im Sinne von Art. 38a RPG geht. In solchen Fällen müssen die Gemeinden in ihrem Planungsbericht (Art. 47 RPV) eine detaillierte überkommunale Prüfung durchführen und die Bauzonen dort festlegen, wo der kantonale Richtplan sie für angemessen hält.*

Arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 31 janvier 2018 (602 2017 58)

**Christine Magnin**, avocate, spécialiste FSA en droit de la construction et de l'immobilier, Fribourg

## Les faits

**(448)** Dans le cadre de la révision de son plan d'aménagement local (PAL), la Commune de B a mis à l'enquête publique diverses mesures. L'une d'elles consistait à classer en zone à bâtir la parcelle de l'hoirie A, d'une surface de 3602 m<sup>2</sup>, colloquée jusqu'ici en zone agricole, mais située en bordure extérieure d'une zone constructible. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (DAEC) a refusé d'approuver ce classement, quand bien même la Commune procédait simultanément à plusieurs déclassements pour satisfaire à l'exigence de ne pas augmenter les zones à bâtir jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal (art. 38a al. 2 LAT). La Commune et l'hoirie ont toutes deux contesté ce refus et recouru devant le Tribunal cantonal fribourgeois.<sup>1</sup>

## L'arrêt

Dans un premier temps, se fondant sur l'obligation de coordonner l'emplacement et la dimension des zones à bâtir par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire (art. 15 al. 3 LAT), le Tribunal cantonal fribourgeois a retenu que la Commune de B ne pouvait pas partir de la prémisse qu'elle était automatiquement en droit de développer sa zone à bâtir, quand bien même elle avait procédé à un déclassement compensatoire correspondant (art. 47 OAT) et que cette parcelle constituait une des seules possibilités de mise en zone sur le territoire communal. Il a relevé que les agrandissements de

zones ne devaient plus se faire individuellement pour chaque commune, mais être concentrés aux endroits où le canton les jugeait nécessaires. Or, ici, au vu du projet du nouveau plan directeur cantonal,<sup>2</sup> la Commune de B allait être intégrée au périmètre périurbain, avec la prévision d'une croissance modérée. Une nouvelle mise en zone ne devait donc pas prioritairement avoir lieu à cet endroit du territoire cantonal.

Dans un deuxième temps, il a été reproché à la Commune de B de ne pas avoir vérifié, avant de solliciter de nouvelles emprises sur des surfaces encore non construites, si une densification ou une requalification à l'intérieur des zones existantes, y compris dans les communes voisines, était possible. Selon le Tribunal, la Commune aurait dû, dans son rapport de conformité, procéder à une analyse circonstanciée des possibilités liées à l'absorption du besoin futur en logements dans les terrains déjà situés en zone d'habitation, non seulement au sein de la Commune, mais aussi dans la région. Or, ici, la Commune de B s'était contentée de simples affirmations générales, insuffisantes pour répondre aux questions qui se posent dans le cadre d'un examen supra-communal et de concentration des densifications. Elle n'avait donc pas suffisamment prouvé son besoin en zones à bâtir.

## Le commentaire

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1<sup>er</sup> mai 2014, les communes disposaient d'une grande autonomie pour définir l'affectation de leur territoire. Il leur suffisait en substance de se conformer aux buts et principes généraux de la LAT, ainsi que ceux du plan directeur cantonal.<sup>3</sup> La révision de la LAT impose dorénavant aux cantons d'établir un plan directeur qui détermine de manière très détaillée leurs stratégies d'urbanisation pour les 15 prochaines années. Ce plan directeur doit définir en particulier la manière de coordonner l'urbanisation (art. 8a al. 1 let. b LAT),

<sup>1</sup> La soussignée a été en charge de la défense des intérêts de l'hoirie. Le recours de la commune a, quant à lui, fait l'objet d'un arrêt propre, examinant également les autres mesures de planification rejetées par la DAEC (arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 31 janvier 2018, 602 2017 59).

<sup>2</sup> Le plan directeur cantonal fribourgeois a été mis en consultation le 10 novembre 2017.

<sup>3</sup> PETER HÄNNI, Gemeindeautonomie und Planungsrecht, in: BR/DC 4/1991, p. 84.

notamment l'emplacement et la dimension des zones à bâtir au-delà des frontières communales (art. 15 al. 3 LAT). Autrement dit, la coordination ne doit pas porter uniquement sur la taille des zones à bâtir, mais aussi inclure leur localisation.<sup>4</sup>

Les cantons disposent d'un délai au 1<sup>er</sup> mai 2019 pour adapter leur plan directeur (art. 38a LAT). Durant la période transitoire, la plupart des plans directeurs cantonaux en vigueur ont été (ou sont encore) réputés désuets, puisqu'établis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT.<sup>5</sup> Dans l'intervalle, les communes qui entendent réviser leur plan d'aménagement et créer de nouvelles zones à bâtir ne peuvent a priori calculer leurs besoins en fonction du seul plan directeur cantonal en vigueur, car obsolète. Selon le Tribunal cantonal fribourgeois, il s'agit alors pour elles de justifier leurs besoins en zones à bâtir au travers d'un examen supra-communal précis dans le rapport de conformité (art. 47 OAT).<sup>6</sup> Toutefois, en l'absence de travail de coordination réa-

lisé par l'État au moment de la révision du PAL, comme c'était le cas ici, une telle démarche paraît irréaliste: La commune concernée ignore auprès de quelles communes voisines elle est tenue de s'adresser (cercle restreint ou élargi). Elle n'a aucune garantie que les communes voisines coopéreront de manière transparente, sachant que les informations communiquées pourront préteriter leur propre stratégie de développement. Il lui est enfin impossible de savoir quelles informations doivent figurer dans le rapport de conformité pour satisfaire aux critères de l'étude supra-communale.<sup>7</sup> L'entrée en vigueur des nouveaux plans directeurs cantonaux, voire des plans directeurs régionaux, est donc bienvenue:<sup>8</sup> chaque commune pourra ainsi connaître exactement la stratégie de développement qui lui est imposée et être mieux renseignée sur la manière de justifier, le cas échéant, son choix d'étendre sa zone à bâtir.

<sup>4</sup> FF 2010 959, 982.

<sup>5</sup> ATF 141 II 393, cons. 3; arrêt TF 1C\_15/2013 du 9 août 2013, cons. 2.3.2.

<sup>6</sup> Par le passé, le TF a déjà eu l'occasion de préciser que le besoin en terrains à bâtir devait tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339, cons. 3b/aa; arrêt TF 1C\_119/2007 du 13 novembre 2008, cons. 3.2.3, in: ZBl 2009, I 315).

<sup>7</sup> Dans d'autres arrêts, le Tribunal cantonal fribourgeois a indiqué que la simple consultation des plans des communes voisines ne suffisait pas pour justifier un examen supra-communal (arrêt du 13 octobre 2016, 602 2016 32, p. 12). Il ne suffisait pas non plus d'affirmer que la révision du PAL avait eu pour objet de collaborer à la planification régionale pour faire valoir les atouts de la commune, ni de dire que la mesure pour atteindre cet objectif était de tenir compte des PAL respectifs des communes voisines (arrêt du 5 décembre 2016, 602 2014 122, p. 12).

<sup>8</sup> HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Art. 15, § 72 s., p. 333.

## Nouveauté



juin 2018  
978-3-7255-7867-2  
556 pages, broché  
98.00 CHF

### L'application du droit public dans le temps: la question du changement de loi

Travaux de la faculté de droit de l'Université de Fribourg, volume 386

Milena Pirek

Cette thèse de doctorat de la faculté de droit de l'Université de Fribourg porte sur l'application du droit public dans le temps et sur la question du changement de loi en particulier.

Si le changement de loi peut intervenir en tout temps au sein d'un État de droit démocratique, il doit néanmoins respecter dans son agencement et sa mise en œuvre un certain nombre d'impératifs inhérents à l'État de droit, dont la protection de la bonne foi.

Cette thèse met également en lumière l'existence de trois types de règles de droit intertemporel au sens large, que sont les règles relatives à la validité temporelle de la loi, les règles relatives au champ d'application temporel de la loi et enfin, les règles de droit transitoire; leur analyse correspond aux trois parties de la thèse.

Schulthess Médias Juridiques SA  
Zwingliplatz 2, Case postale 2218, CH-8021 Zurich  
Téléphone +41 44 200 29 29, Fax +41 44 200 29 28  
service@schulthess.com, www.schulthess.com

Schulthess 