

# BGer 1C\_18/2024 vom 15. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_18\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_18_2024)

FR: TF 1C\_18/2024 du 15 juillet 2025

IT: TF 1C\_18/2024 del 15 luglio 2025

## Erwägungen

### E. 1.1

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 recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'instance précédente, peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué qui confirme l'affectation de la parcelle dont ils sont propriétaires, respectivement disposent d'une servitude de superficie, à la zone agricole. La qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF leur est ainsi reconnue. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

### E. 1.2

Les informations fournies par la commune en lien avec l'adoption du PA5 constituent des novas, dont la recevabilité peut en l'occurrence demeurer indécise (cf. art. 99 al. 1 LTF ) compte tenu de l'issue de la cause.

### E. 2

Les recourants font valoir une violation de leur droit d'être entendus et de participation à la procédure d'établissement des plans. Ils estiment en outre que les autorités précédentes n'auraient pas dû s'appuyer sur le PA4 pour rendre leur décision.

### E. 2.1

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les exigences du droit fédéral en matière d'information et de publicité sont posées aux art. 4 et 33 LAT (RS 700). La disposition générale de l' art. 4 LAT prévoit que la population doit être renseignée sur les mesures de planification (al. 1) et doit pouvoir participer de manière adéquate à leur élaboration (al. 2). La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l' art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre ( ATF 143 II 467 consid. 2.1; cf. OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne

1981 n° 3 ad art. 4; PETER Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutz-recht, 7e éd. 2022, p. 147). Les alinéas 1 et 2 de l' art. 4 LAT donnent ainsi un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes ( ATF 143 II 467 consid. 2.1 et 135 II 286 consid. 4.1; arrêt 1C\_238/2023 du 27 novembre 2023 consid. 3.2).

Selon l' art. 33 LAT , les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique (al. 1). Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT (al. 2). Le but de l' art. 33 LAT est de satisfaire aux exigences des art. 6 CEDH , 29 et 29a Cst. en garantissant, dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, une protection juridique globale. Il s'agit en particulier de permettre à chacun de prendre connaissance du plan, de servir de point de départ de la procédure d'opposition dans les cantons qui connaissent cette institution et de permettre ainsi l'exercice du droit d'être entendu ( ATF 143 II 467 consid. 2.2; 138 I 131 consid. 5.1 et 135 II 286 consid. 5.3; arrêt 1C\_238/2023 du 27 novembre 2023 consid. 3.2;

Aemisegger/Haag, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 30 ad art. 33 LAT ; RENÉ Rhinow et al., Öffentliches Prozessrecht, 4e éd. 2022, n° 1208-1209 p. 369 s.).

## **E. 2.2**

En droit fribourgeois, ce droit de participation de la population est repris à l' art. 10 al. 1 let . e de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RS/FR 710.1). S'agissant de l'aménagement local, il revient au conseil communal d'organiser, en collaboration avec la commission d'aménagement, des séances publiques d'information et d'ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et des plans (cf. art. 37 al. 1 LATeC). Il veille en outre à ce que le plan d'aménagement local soit accessible à la population (cf. art. 37 al. 2 LATeC).

Après leur adoption par le conseil communal (cf. art. 85 al. 2 LATeC), les plans d'affectation des zones doivent être approuvés par la DIME qui en examine la légalité, l'opportunité et la concordance avec les plans cantonaux et régionaux (cf. art. 86 al. 3 LATeC). Cette approbation a pour but de vérifier la conformité de la planification cantonale ou communale avec les plans de niveau supérieur et avec les principes d'aménagement découlant de la LAT (cf. art. 26 al. 2 LAT ). L'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire ( art. 26 al. 3 LAT ). Lorsque la DIME entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (art. 86 al. 2 LATeC).

## **E. 2.3**

Le Tribunal cantonal a considéré que bien que la révision du PAL était encore au stade de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation du 28 avril 2014 de la DIME, il convenait toutefois d'examiner cette planification selon les nouvelles règles du Plan directeur cantonal approuvé le 10 octobre 2018 (PDCant) et du PA4 approuvé le 21 août 2021. La révision du PAL découlait en effet aussi d'une fusion entre deux communes, nécessitant une approche globale et notamment l'examen du bien-fondé de la zone à bâtir de la commune de Chésopelloz qui reposait de surcroît sur une planification datant de 1998.

### **E. 2.3.1**

Dans la mesure où la DIME n'entendait pas approuver certaines mesures d'aménagement du PAL et prendre d'autres mesures qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique, à savoir en l'occurrence mettre hors zone à bâtir la parcelle n° 3015, elle a averti directement la commune de cette intention ainsi que les personnes intéressées par une publication dans la Feuille officielle cantonale (cf. art. 86 al. 2 LATeC et 34 du règlement cantonal d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1er décembre 2009 [ReLATeC; RS/FR 710.11]). Les recourants ont ainsi été informés des mesures d'aménagements envisagées par la mise à l'enquête publique, puis ont eu l'occasion de se déterminer durant le mois de mai 2022 avant que la DIME ne rende sa décision. Leur droit de participation au sens de l'art. 4 LAT a dans ces conditions été respecté (cf. RUDOLF Muggli, in: Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n°20 ad art. 4 LAT). La jurisprudence considère par ailleurs que le processus de participation de la population peut être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée d'intérêts peut encore avoir lieu (ATF 135 II 286 consid. 4.2.3 et 5.2; arrêt 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 2.3).

### **E. 2.3.2**

Pour les recourants, la cour cantonale n'aurait pas dû tenir compte des principes du PDCant et du PA4 déjà dans le cadre de la modification du PAL, mais uniquement à l'occasion d'une révision générale ultérieure.

La procédure de modification du PAL initiée en octobre 2019 par la commune de Corminboeuf faisait notamment suite à la décision d'approbation du 28 avril 2014 de la DIME qui exigeait le respect de certaines conditions. Cela étant, à la suite de sa fusion avec la commune de Chésopelloz le 1er janvier 2017, la modification du PAL visait également à harmoniser la planification de ces deux localités. Avec la cour cantonale, il convient de constater qu'il ne s'agit en l'occurrence pas uniquement d'adaptations mineures du PAL, mais de la planification territoriale d'une nouvelle commune nécessitant une approche globale. Cela étant, compte tenu également de l'ancienneté du PAL de la commune de Chésopelloz, datant de 1998, le principe de la stabilité des plans ne faisait pas obstacle à la DIME d'examiner la conformité de la planification avec les plans de niveau supérieur et en particulier les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire (cf. art. 26 al. 2 LAT et art. 86 al. 3 LATeC). Avec la révision de la LAT au 1er mai 2014, le législateur a en effet entendu durcir la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones. Cette révision prend aussi en considération le développement supra-communal, régional, voire supra-régional, en prévoyant une coordination par-delà les frontières communales de l'emplacement et du dimensionnement des zones à bâtir (cf. ATF 145 II 18 consid. 3.1). La prise en compte par la DIME d'un projet d'agglomération, considéré comme un plan directeur régional (cf. art. 27 al. 1 LATeC), et du PDCant répond par conséquent à ces nouvelles exigences de la LAT. Ayant été approuvés par le Conseil d'État fribourgeois le 2 octobre 2018 (PDCant), respectivement le 21 août 2021 (PA4), ces instruments liaient du reste les autorités communales et cantonales dès leur approbation (cf. art. 18 al. 1 et 32 al. 1 LATeC), de sorte que la DIME n'a pas excédé ses prérogatives d'autorité de contrôle en les intégrant à son analyse (cf. arrêts 1C\_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.6; 1C\_536/2019 et 1C\_537/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.2 et 5.4).

En définitive, l'examen de la zone à bâtir par la DIME devait l'être sur la base de la situation existante et des critères de la LAT, en particulier des nouvelles dispositions entrées en vigueur en 2014 (cf. arrêt 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 2.2). Elle devait par conséquent faire une application immédiate des principes du droit supérieur dont le respect ne saurait en l'occurrence être repoussé à une révision ultérieure du PAL et ainsi faire perdurer une situation qui ne serait potentiellement plus conforme à la loi. La planification adoptée par la commune et modifiée par la DIME, en tant qu'autorité d'approbation cantonale, a dans ces conditions été menée conformément aux exigences procédurales cantonales (cf. art. 83 ss LATEC; art. 25 al. 1 LAT ) et dans le respect du droit de participation des recourants (cf. art. 4 al. 2 LAT ). Infondé, le grief est rejeté.

### **E. 3**

Dans un second grief, les recourants se prévalent d'une violation de leur droit d'être entendus, au motif que la cour cantonale ne se serait pas prononcée sur leur argument tiré d'une violation de l'autonomie communale et de la nature construite de la parcelle n° 3015.

#### **E. 3.1**

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 6 par. 1 CEDH, implique notamment, pour l'autorité, l'obligation de motiver sa décision. Elle doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause ( ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3; 142 I 135 consid. 2.1). Elle n'est pas tenue de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ( ATF 147 IV 249 consid. 2.4; 142 II 154 consid. 4.2). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont amené l'autorité à statuer, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée ( ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

#### **E. 3.2**

En l'occurrence, la cour cantonale a exposé en détail les raisons qui l'ont amenée à confirmer la décision de la DIME de mettre la parcelle n° 3015 des recourants hors zone à bâtir. Bien qu'elle ne traite pas spécifiquement la question de l'autonomie communale, la motivation de l'arrêt querellé est suffisante pour comprendre le raisonnement développé et ainsi l'attaquer utilement. Cela étant, en relevant que la DIME pouvait, en sa qualité d'autorité d'approbation (cf. art. 26 al. 2 LAT ), constater que la commune n'avait pas correctement procédé à son examen de la planification (cf. consid. 4.1), la cour cantonale a implicitement nié l'existence d'une violation de l'autonomie communale. Celle-ci ne saurait de toute manière pas faire échec à l'application des règles fondamentales en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 1 et 3 LAT ; arrêts 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.7 et 1C\_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.2 et 4.6).

Au demeurant, la cour cantonale a confirmé la mise hors zone à bâtir de la parcelle n° 3015, notamment sur la base des principes de la LAT. Il n'était dès lors pas nécessaire qu'elle se prononce explicitement sur les termes "non occupée" ou "non construite" d'une parcelle employés par le PA4, afin qu'elle puisse être déclassée ou affectée en zone libre, instrument dont les recourants contestent du reste l'application au cas d'espèce. L'autorité précédente ayant traité les questions décisives pour l'issue du litige, aucune violation du droit d'être entendu ne peut lui être reprochée, ce qui conduit au rejet du grief.

#### **E. 4**

En dernier lieu, les recourants contestent le classement de leur parcelle en zone agricole.

##### **E. 4.1**

Une mesure d'aménagement du territoire, telle que le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi ( art. 36 Cst. ). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation ( ATF 136 I 265 consid. 2.3; 135 I 302 consid. 1.2; 176 consid. 6.1). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (cf. ATF 136 I 265 consid. 2.3; 117 Ia 497 consid. 2e et les arrêts cités; arrêt 1C\_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.1).

##### **E. 4.2**

Selon le rapport explicatif établi sur la base de l' art. 47 OAT (RS 700.1) du 28 février 2018, l'ancien périmètre de la commune de Corminboeuf se situait dans le territoire d'urbanisation (TU) défini par le PDCant ainsi que dans le périmètre d'agglomération du PA4, tandis que l'ancien territoire de la commune de Chésopelloz ne se situait pas dans ce périmètre d'agglomération. Le PDCant classe en outre la commune de Chésopelloz dans la catégorie des territoires au développement prioritaire.

##### **E. 4.2.1**

L' art. 8a LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l' art. 15 LAT (let. d). Conformément à l' art. 9 LAT , le plan directeur a force obligatoire pour les autorités ( ATF 143 II 476 consid. 3.7).

##### **E. 4.2.2**

Selon la cour cantonale, la mesure de déclassement litigieuse se base sur la LAT et poursuit un intérêt public majeur de concentrer et de limiter l'urbanisation. Se fondant sur le PA4, qui est lui-même guidé par les principes du PDCant, elle a relevé qu'il convient de promouvoir un développement compact des zones à bâtir à l'intérieur de la limite d'urbanisation telle que définie à la figure 60 du chapitre U 3.4 et que les parcelles non construites situées en dehors de cette limite doivent être déclassées. Elle a ajouté que bien que la parcelle n° 3015 se situe dans le territoire d'urbanisation (TU) du PDCant, elle ne fait en revanche pas partie des limites d'urbanisation du PA4.

La cour cantonale a considéré à juste titre que le TU du PDCant présentait une surface largement supérieure aux besoins réels de mise en zone du canton et qu'il ne constituait dès lors pas l'expression de la volonté du planificateur cantonal de maintenir des zones à bâtir sur toute cette surface, de sorte qu'une limitation d'urbanisation plus stricte était possible. Cette interprétation est confirmée par le ch. 2.2 du volet stratégique du PDCant, selon lequel

le territoire d'urbanisation désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré" (cf. arrêt 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.5), de sorte que l'intégration de la parcelle n° 3015 au TU ne saurait en l'espèce être déterminante. Les classements en zone à bâtir de terrains situés à l'intérieur du TU ne peuvent en effet pas se faire automatiquement, mais doivent remplir les critères de la LAT et en particulier ceux relatifs au dimensionnement des zones à bâtir qui comprennent notamment la réponse au besoin prévisible pour les quinze années suivantes (cf. rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial du 9 avril 2019, p. 19). L'implantation d'une parcelle dans une zone à bâtir selon la carte de synthèse du plan directeur cantonal ne liait dès lors pas l'autorité de recours chargée d'examiner la conformité du PAL (cf. arrêts 1C\_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.5 et 1C\_361/2020 précité consid. 4.5).

### **E. 4.3**

Les recourants estiment que les autorités précédentes auraient dû accorder un poids moindre à la limite d'urbanisation établie par le PA4. Dans le cadre de ses déterminations des 23 janvier et 14 mai 2025, la commune relève en outre qu'un projet d'agglomération de cinquième génération (PA5) avait été adopté et approuvé le 16 avril 2025 par le Conseil d'État et qu'il supprimait définitivement les limites d'urbanisation au sens du PA4.

#### **E. 4.3.1**

Un projet d'agglomération est un instrument de planification et de gestion qui doit permettre aux agglomérations de traiter les problèmes dans différents domaines de manière coordonnée, efficace et à la bonne échelle et qui doit leur permettre de se développer dans le respect des principes de durabilité. Le but est de favoriser la coordination des différentes politiques sectorielles et de contribuer ainsi à la recherche de solutions efficaces aux problèmes et à la valorisation aussi importante que possible du potentiel des agglomérations. D'une part, il constitue un outil de planification, de coordination et de pilotage des politiques publiques des domaines des transports et de l'urbanisation. D'autre part, il représente le moyen par lequel les organismes responsables soumettent à la Confédération une demande de subventionnement de leurs infrastructures de transports (arrêt 1C\_288/2023 du 24 juin 2024 consid. 2.1; Office fédéral du développement territorial ARE, directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3ème génération, du 16 février 2015, p. 12).

Selon le descriptif contenu sur le site internet de l'Agglomération de Fribourg, dans la continuité des projets d'agglomération précédents, le PA5 s'attaque en particulier à répondre aux enjeux liés à l'urbanisation, à la mobilité, ainsi qu'à la préservation de la nature et du paysage. Il a également pour objectif d'apporter des réponses aux nouveaux défis majeurs qui préoccupent les centres urbains, tel que la décarbonation des transports dans un contexte marqué par les changements climatiques (cf.

<https://www.agglo-fr.ch/projets-dagglomeration/instrument-projet-dagglomeration/pa5>, consulté le 23 juin 2025).

En tant qu'instrument du niveau de la planification directrice, le projet d'agglomération ne fournit pas un concept détaillé de l'organisation à venir du territoire, mais une vision d'ensemble de l'aménagement souhaité ainsi que les moyens généraux à mettre en oeuvre ( ATF 143 II 276 consid. 4.1 et les références s'agissant des plans directeurs localisés prévus par le droit genevois). La planification directrice ne présente pas le même degré de précision que les plans d'affectation; sa portée contraignante est limitée par la pondération

nécessaire des intérêts qui doit s'effectuer à l'occasion des actes de planification subséquents, sur la base des circonstances locales (Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, Berne 2024, p. 115). Le fait qu'un projet d'agglomération soit en principe contraignant pour les autorités n'empêche donc pas celles-ci, au stade de la planification d'affectation, de procéder à une analyse plus fine à l'échelle du territoire communal, pour tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu, et non seulement de ceux qui sont poursuivis spécifiquement par le projet d'agglomération, soit essentiellement les questions liées au transport et à l'urbanisation (cf. arrêt 1C\_288/2023 du 24 juin 2024 consid. 2.3 s'agissant du projet d'agglomération Lausanne-Morges [PALM]).

#### **E. 4.3.2**

En l'occurrence, il est vrai que la cour cantonale a entamé son analyse à l'aune des limites d'urbanisation telles que définies par la figure 60 du PA4, estimant que le déclassement des parcelles non construites et sises en dehors de cette limite d'urbanisation était l'expression claire des intérêts publics poursuivis par la LAT. Tout comme les considérations et finalités régissant le PDCant et le PA4, l'examen de la cour cantonale s'est cependant faite essentiellement en application des principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire, à savoir l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), la création d'un milieu bâti compact ( art. 1 al. 2 let. b LAT ), ou encore la répartition judicieuse des lieux d'habitation et des lieux de travail et leur planification en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ( art. 3 al. 3 let. a LAT ). La notion de "limites d'urbanisation" contenue dans la planification directrice, respectivement sa suppression par le PA5 n'a ainsi en définitive pas été décisive. En tant que le PA5 se réfère désormais au TU retenu par la PDCant, il convient de renvoyer au considérant précédent (4.2.2) quant à la portée de cette notion. Pour le reste, il n'est pas non plus nécessaire de se pencher sur la question soulevée par les recourants, selon lesquels la position de l'ARE, qui confirmait en instance fédérale la conformité de la mesure de déclassement avec le droit de l'aménagement du territoire, devrait être appréciée avec circonspection dans la mesure où l'un de ses collaborateurs aurait participé à l'élaboration des stratégies du PA4.

#### **E. 4.4**

La cour cantonale a considéré que la parcelle n° 3015 n'était pas propice à une densification ou une urbanisation, dès lors qu'elle ne formait pas un milieu bâti compact et qu'elle ne répondait pas à un besoin prévisible pour les générations futures.

##### **E. 4.4.1**

Aux termes de l' art. 15 LAT , les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). En particulier, le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) nécessite que les bâtiments soient en règle générale rassemblés dans un espace déterminé cohérent et clairement séparé du territoire non construit et que le développement de l'urbanisation se fasse vers l'intérieur du milieu bâti (cf. art. 1 al. 2 let. a bis LAT; ATF 116 Ia 335 consid. 4a; arrêt 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2 et références). Il s'agit d'éviter le développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles, les paysages et les sites, et d'assurer une utilisation mesurée du sol ( ATF 119 Ia 411 consid. 2b; arrêt 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2).

Selon la jurisprudence constante, les petites zones à bâtir isolées situées à l'extérieur des zones constructibles sont un facteur de dispersion des constructions et vont à l'encontre du principe fondamental de concentration. Elles ne sont pas seulement inopportunes, mais également contraire à la loi ( ATF 124 II 391 consid. 3a). La pratique tolère des exceptions fondées sur la réalisation d'autres objectifs consacrés par le droit de l'aménagement du territoire: la nécessité de tenir compte d'une structure traditionnelle du milieu bâti ( ATF 116 Ia 339 consid. 4b), d'agrandir de façon mesurée et objectivement justifiée une zone à bâtir (cf. ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêt 1C\_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5 et les arrêts cités), voire pour maintenir l'habitat rural ou des zones de hameaux pour assurer le maintien de petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir si le plan directeur le prévoit (Aemisegger/Kissling, Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n° 84/85 ad art. 15 LAT ).

#### **E. 4.4.2**

Le village de Chésopelloz est faiblement bâti et entouré de champs, de grands terrains spacieux ainsi que de forêts. Selon les indications disponibles sur le site de l'Office fédéral de la statistique (OFS; cf. Archive - Portraits régionaux et chiffres-clés [2012-2021], Portraits des communes, Détails), il accueillait 123 habitants en 2015, soit une augmentation de 8.8% par rapport à 2010. Les constructions de cette localité sont principalement érigées le long des routes du Haut et du Vallon qui traversent d'est en ouest le territoire communal. À l'ouest de la localité, le noyau du village borde la route du Vallon. Du côté sud de ce tronçon, se trouve la parcelle n° 3015. D'une surface de 3'701 m<sup>2</sup>, elle est partiellement construite d'habitations individuelles groupées sur 1'781 m<sup>2</sup>, dispose d'une surface non construite de 1920 m<sup>2</sup> et est entourée de champs et de surfaces agricoles, dont une ferme à l'est. La parcelle n° 3014 située à l'ouest du bien-fonds des recourants ne supporte pas de constructions; si un projet de constructions de villas est certes envisagé sur ce terrain, celui-ci a cependant aussi été classé en zone agricole par décision du 19 octobre 2022 de la DIME; le recours interjeté jusqu'au Tribunal fédéral fait l'objet d'un arrêt séparé de ce jour (cause 1C\_19/2024). Du côté nord-est de la route du Vallon, directement en face de la parcelle litigieuse, huit bâtiments d'habitation (maisons individuelles ou doubles) sont construits. Au nord-ouest, la parcelle n° 3021 accueille une exploitation agricole avec une surface non bâtie de 1451 m<sup>2</sup>. Ce bien-fonds a également été classé en zone agricole par la DIME, dont la décision et l'arrêt du Tribunal cantonal l'ayant confirmé font l'objet de la cause 1C\_19/2024 jugée ce jour. Enfin, plus à l'ouest de ce noyau villageois, se trouvent une ferme ainsi que trois maisons individuelles ou groupées.

Comme retenu par la cour cantonale, la densité des constructions dans le secteur de Chésopelloz est faible et contraste avec la localité de Corminboeuf qui comprend un milieu bâti dense représentatif de l'urbanisation en cours dans l'agglomération de Fribourg. Si le noyau villageois de Chésopelloz présente certes des habitations construites de façon compact du côté nord-est de la route du Vallon, la partie sud de ce tronçon n'accueille en revanche que le bâtiment d'habitations des recourants, ainsi qu'une ferme. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, ce côté sud de la route ne supporte pas des constructions rassemblées et cohérentes dans un espace déterminé; leur parcelle se trouve en bordure immédiate de surfaces agricoles, en décrochage et à la limite du tissu bâti formant le noyau villageois. Le fait qu'une ferme soit construite sur la parcelle voisine à l'est ne change rien à son affectation agricole (cf. arrêt 1C\_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 3.3) et au fait que le bien-fonds litigieux des recourants se situe dans la continuité de la zone agricole.

Par ailleurs, si le noyau villageois forme certes un tissu bâti relativement concentré, formé par les maisons d'habitations au nord-est, auquel n'est pas directement rattachée la parcelle n° 3015, il convient de relever avec la cour cantonale qu'il ne s'agit pas d'un véritable centre compact propice à une densification: sa surface n'atteint pas 5 hectares (ha) de zones à bâtir continues tel que défini par la mesure T101 "Territoire d'urbanisation" pour constituer un noyau d'urbanisation prioritaire en terme de densification. Le village de Chésopelloz ne peut dès lors pas être considéré comme un tissu urbain situé dans un centre régional pour lequel le PDCant préconise une haute priorité d'urbanisation (cf. thème T101, Territoire d'urbanisation, p. 8). Il appert en revanche qu'il s'agit typiquement d'une petite zone à bâtir isolée susceptible d'accentuer la dispersion des constructions dans ce secteur (cf. arrêt 1C\_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.3). C'est principalement dans de tels territoires périphériques, hors des centres, que la réduction de la zone à bâtir doit intervenir prioritairement, comme l'a retenu l'instance précédente (cf. arrêt 1C\_522/2019 du 1er mai 2020 consid. 4.6.2; Aemisegger/Kissling, op. cit. n° 95 s. ad art. 15 LAT ). Enfin, les recourants ne prétendent pas que le maintien de leur parcelle en zone à bâtir serait nécessaire pour assurer les besoins en terrains constructibles au cours des quinze prochaines années au sens de l' art. 15 let. b LAT .

L'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT) et la création d'un milieu bâti compact ( art. 1 al. 2 let. b LAT ) sont par conséquent des intérêts publics majeurs allant en faveur de la mesure de déclassement litigieuse.

#### **E. 4.5**

La cour cantonale a aussi considéré que la qualité "D" de la desserte du village de Chésopelloz allait à l'encontre de sa densification.

##### **E. 4.5.1**

La loi prescrit de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ( art. 3 al. 3 let. a LAT ). La loi exprime de cette manière que la planification des transports et la planification du milieu bâti doivent être coordonnées et que le développement de l'urbanisation doit se faire en priorité là où la desserte par les transports publics présente la qualité exigée; cette coordination revêt une importance particulière (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010, ch. 2.2, p. 974; Pierre Tschannen, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 67 ad art. 3 LAT ). Si cette exigence vaut en particulier pour les nouvelles zones à bâtir, elle s'applique également en matière de densification (

ibidem ; arrêt 1C\_163/2024 du 14 mai 2025 consid. 5.1.2).

##### **E. 4.5.2**

Sur le plan cantonal, le thème T103 - Densification et requalification de la section C du PDCant prévoit notamment que "la densification est autorisée sans limite particulière aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C. Une qualité de desserte moindre peut être admise pour autant que des liaisons attractives et sécurisées pour la mobilité douce vers une gare et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité existent [...]. De bonnes liaisons de mobilité douce constituent donc un prérequis pour

pouvoir densifier [...]. Dans les endroits ne remplissant pas les conditions requises en matière de desserte en transports publics et de liaisons de mobilité douce, la densification est limitée au niveau du tissu bâti existant le plus dense, par type de zone [...]" (cf. PDCant, T103, p. 1 et 5).

Le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir en instaurant cinq niveaux de desserte, à savoir les niveaux A à E (cf. PDCant, section C / T201 - Transports publics, p. 9; plan cantonal des transports [PCTr], février 2014, p. 14 s.). Le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir est défini en fonction de la catégorie d'arrêt et de leur accessibilité par les piétons (distance réelle). Selon le PCTr, les niveaux de qualité de desserte par les transports publics ont été développés à partir de la norme SN 640 290 en vigueur en 2005 et se basent sur l'intervalle moyen entre le nombre de départs du lundi au vendredi entre 6 et 20 heures. Les arrêts de transports publics sont classés en catégorie d'arrêt de I à VI selon la cadence et le type de desserte. À partir des catégories d'arrêt I à VI, on attribue un niveau de qualité à la desserte de la zone à bâtir considérée en fonction de l'accessibilité des arrêts par les piétons, à l'aide de la distance en mètres de l'arrêt en question (cf. PCTr, p. 15).

### **E. 4.5.3**

Dans le cas d'espèce, les recourants ne contestent pas que les relations en transports publics depuis le village de Chésopelloz pour rejoindre Corminboeuf, respectivement le centre de Fribourg, prévoyant une seule correspondance, à savoir la ligne de bus 542, et impliquant plus de deux heures d'attente, sont largement insuffisantes pour justifier une densification de ce secteur. Ils ne contestent pas plus le niveau "D" de la desserte et donc sa qualité insuffisante pour une urbanisation. Cela ressort par ailleurs clairement de la planification directrice qui, quoi qu'en disent les recourants, s'applique à la parcelle n° 3015 (cf. PDCant section C / T103, p. 5 ch. 2).

Compte tenu de ces constatations non critiquables de l'autorité précédente, il apparaît que le village de Chésopelloz ne bénéficie actuellement pas de bonnes liaisons de mobilité douce, attractives et sécurisées, vers une gare et les principaux pôles d'attractivités proches. Si le rapport explicatif d'aménagement 47 OAT du 2 février 2018 indique certes que des lignes et arrêts de transports publics de Chésopelloz ont été ajoutés au Plan directeur communal (PDCom), il ne fait pas état d'une nouvelle liaison vers le centre de Corminboeuf ou de l'augmentation de la cadence de cette desserte. Cette absence de liaison directe, à une cadence suffisante, vers les pôles d'attraction est par conséquent un élément supplémentaire en faveur de la mesure de déclassement litigieuse (cf. art. 3 al. 3 let. a LAT).

### **E. 4.6**

Enfin, la cour cantonale a estimé que l'absence de surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune fusionnée n'allait pas à l'encontre du déclassement de la parcelle n° 3015. Cette appréciation, non contestée par les recourants, n'est pas critiquable. Les principes poursuivis par la LAT ne visent en effet pas uniquement à réduire le surdimensionnement des zones à bâtir communales, mais également à redéfinir leur emplacement afin d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, de créer un milieu bâti compact (cf. art. 1 al. 2 let. a biset b et 15 al. 3 LAT) et d'éviter ainsi un mitage du territoire par la dispersion des constructions (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêt 1C\_545/2024 du 13 mai 2025 consid. 2.4).

### **E. 4.7**

En définitive, il est indéniable que l'affectation de la parcelle à la zone agricole est apte et nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par l'aménagement du territoire. Contrairement à ce que soutient le recours, une véritable pesée des intérêts a en outre été effectivement réalisée par la cour cantonale qui ne s'est pas contentée d'appliquer schématiquement la limite d'urbanisation du PA4. Indépendamment de ce projet d'agglomération, la pesée des intérêts effectuée par la cour cantonale a correctement évalué les différents intérêts en jeu, étant précisé que les intérêts publics poursuivis par la planification priment l'intérêt financier des recourants à construire sur leur parcelle (cf. arrêt 1C\_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.3 et les références). Sous réserve de certaines conditions, les recourants conserveront du reste en principe les possibilités offertes par l'art. 24c al. 2 LAT pour transformer partiellement leurs habitations existantes ou les agrandir de façon mesurée aux conditions de l'art. 42 OAT. Le fait qu'il existe un projet de construction sur la parcelle litigieuse qui a été soumis aux autorités communales et qu'elle soit équipée ne permet au demeurant pas non plus de conclure que celle-ci devrait être maintenue en zone à bâtir (cf. arrêts 1C\_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.6 et 1C\_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.1). Enfin, maintenir constructible la partie non encore construite du bien-fonds n° 3015, d'une surface de 1'920 m<sup>2</sup>, autoriserait l'édification d'un nouveau bâtiment de manière contraire aux principes constitutionnels de concentration et de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Seul le déclassement de toute la parcelle permet dès lors d'atteindre les objectifs poursuivis par ces intérêts publics.

#### **E. 5**

Au vu des éléments qui précèdent, le recours doit être rejeté. Les frais sont mis à la charge solidaire des recourants qui succombent (cf. art. 66 al. 1 et 5 LTF). La commune intimée n'a pas droit à des dépens compte tenu de l'art. 68 al. 3 LTF, ce d'autant plus qu'elle a conclu à l'admission du recours.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.