

BGer 1C_22/2024 vom 15. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_22_2024

FR: TF 1C_22/2024 du 15 juillet 2025

IT: TF 1C_22/2024 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 lit. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 lit. 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.

Au stade de la recevabilité, la commune recourante se prévaut de l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire et en droit des constructions, reconnue sur le plan cantonal (cf. art. 129 al. 2 Cst./FR [RS 131.219]; cf. ATF 142 I 26 consid. 3.3; arrêts 1C_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 2; 1C_710/2021 du 5 octobre 2022 consid. 1.1), si bien qu'elle est sous cet angle recevable à agir (art. 89 al. 2 let . c LTF). Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 1.2

La recourante requiert la jonction de sa procédure avec d'éventuels autres recours déposés contre l'arrêt du 16 novembre 2023. Si plusieurs recours ont certes été déposés à l'encontre de la décision du 19 octobre 2022 de la DIME, puis des arrêts rendus le 16 novembre 2023 par le Tribunal cantonal, ceux-ci concernent des parties différentes et portent sur des griefs qui ne se recoupent pas. En présence de rapports juridiques pouvant être jugés indépendamment les uns des autres, une jonction des causes ne se justifie par conséquent pas (cf. art. 24 PCF applicable par analogie en vertu du renvoi de l' art. 71 LTF ; arrêt 2C_177/2018 du 22 août 2019 consid. 1.4.2).

E. 1.3

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. 1.4

Le litige porte uniquement sur le classement en zone agricole des parcelles n° s 3051, 3056, 3064, 3045, 3014, 3015, 3017, 3021, 3030, 3032 et 3173 du territoire de la commune. Non contestés, les autres points de l'arrêt querellé, relatifs à l'affectation de parcelles en zone libre et de la densification de certains biens-fonds, sont entrés en force.

E. 2

Se prévalant d'une constatation manifestement inexacte des faits et d'arbitraire, la recourante reproche, dans ses deux premiers griefs, à l'instance précédente d'avoir considéré que la procédure concernait non pas une modification mais une révision générale du PAL et d'avoir ainsi appliqué la planification directrice régionale.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 150 IV 360 consid. 3.2.1; 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 I 26 consid. 1.3).

E. 2.2

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. L'adaptation 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

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 (PDCant et PA4; cf. art. 26 al. 2 LAT [RS 700] et art. 86 al. 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 [LATeC; RS/FR 710.1]). Sur la base de la situation existante, son approbation devait par ailleurs inclure un examen des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, en particulier des nouvelles dispositions entrées en vigueur en 2014 (cf. arrêt 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 2.2). Cette révision 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. Elle 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..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). Infondé, le grief est rejeté.

E. 3

La commune recourante se prévaut ensuite d'une violation de son autonomie, en lien avec le classement hors zone à bâtir de certaines parcelles de son territoire.

E. 3.1

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst.). Une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral.

L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1; arrêt 1C_281/2023 du 18 juin 2024 consid. 3.1). 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 ; arrêt 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2).

E. 3.2

Selon l' art. 26 al. 1 LAT , une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations. Dans le canton de Fribourg, 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). L' art. 26 LAT confère à l'autorité cantonale d'approbation le pouvoir de corriger une planification qui lui est présentée et qui ne tient pas suffisamment compte des buts et principes directeurs de l'aménagement du territoire (cf. Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, 2024, n° 295, p. 162; arrêt 1P.512/1997 du 24 décembre 1998 consid. 3c).

L' art. 2 al. 3 LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. 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 [RS 700.1]).

E. 3.3

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. 3.4

Il convient premièrement de relever que les mesures litigieuses de classement en zone agricole reposent en l'espèce sur la LAT, soit une base légale formelle au sens de l' art. 36 Cst , et non sur le PA4. Si la cour cantonale a certes entamé son analyse à l'aune des limites d'urbanisation telles que définies par ce projet d'agglomération, elle a cependant fondé son appréciation essentiellement sur la base des principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire. Une mise hors zone à bâtir automatique basée sur la seule intégration d'une parcelle dans un périmètre d'urbanisation ne se concilie en effet guère avec le droit des propriétaires concernés et suppose que chaque situation concrète fasse l'objet d'une pesée des intérêts. Aussi, le fait qu'un projet d'agglomération soit en principe contraignant n'empêchait pas la cour cantonale 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]). Cela étant, la notion de "limites d'urbanisation" contenue dans la planification directrice, respectivement sa suppression par le PA5, n'a en définitive pas été décisive dans l'arrêt querellé qui a procédé à une pesée complète des intérêts en présence à l'aune des principes d'aménagement du territoire.

E. 3.5

La recourante estime que l'instance précédente n'aurait pas dû s'écarter du territoire d'urbanisation (TU) du PDCant dans lequel sont intégrées les parcelles retirées de la zone à bâtir.

E. 3.5.1

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. 3.5.2

En l'espèce, 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 des parcelles litigieuses 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). Les critiques sont partant infondées.

E. 3.6

La recourante remet ensuite en cause la pesée des intérêts effectuée par la cour cantonale pour déclasser les parcelles en cause.

E. 3.6.1

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. 3.6.2

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. Ce noyau, qui se concentre du côté nord de ce tronçon, comporte huit bâtiments d'habitation (maisons individuelles ou doubles), ainsi que l'exploitation agricole construite sur la parcelle n° 3021 comprenant aussi une surface non bâtie de 1'451 m². Plus à l'ouest, se trouvent une ferme ainsi que trois maisons individuelles ou groupées. Au sud de ce tronçon, il y a une ferme isolée sur le bien-fonds n° 3017, un bâtiment d'habitation sur la parcelle n° 3015, ainsi qu'un vaste terrain libre formant la parcelle n° 3014. Les terrains n° s 3030, 3032 et 3173 sont des terrains libres au nord du noyau villageois.

Comme l'a souligné la cour cantonale, il existe manifestement sur la commune de Corminboeuf des secteurs plus propices à accueillir la densification voulue dans l'agglomération de Fribourg; la densité des constructions dans la localité de Chésopelloz est en effet faible et contraste avec celle de Corminboeuf qui comprend un milieu bâti dense représentatif de l'urbanisation en cours. Avec la cour cantonale, il convient de relever que le noyau villageois de Chésopelloz, comprenant les parcelles n° s 3014, 3015, 3017, 3021, 3030, 3032 et 3173, ne constitue pas un véritable centre compact propice à une densification pour lequel le PDCant préconiserait une haute priorité d'urbanisation (cf. thème T101, Territoire d'urbanisation, p. 8). Ces biens-fonds non-bâties, respectivement partiellement bâties, sont entourés de champs, de surfaces agricoles, de forêts ou encore de vastes terrains libres de construction. Il s'agit dès lors 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, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 95 s. ad art. 15 LAT). La même conclusion s'impose pour les parcelles n° s 3045, 3051, 3056 et 3064, situées le long de la route du Haut, qui ne comprennent aucune construction rassemblée et cohérente dans un espace déterminé qui justifierait une densification de ce secteur. Du reste, la cour cantonale retient de manière non critiquable que la qualité D de la desserte est insuffisante pour justifier une densification (cf. PDCant section C / T103, p. 5 ch. 2). La seule correspondance actuellement existante, impliquant plus de deux heures d'attente pour rejoindre le pôle

d'attraction le plus proche, est dès lors un élément supplémentaire en faveur de la mesure de déclassement litigieuse (cf. art. 3 al. 3 let. a LAT).

Le fait que la zone à bâtir de la commune de Corminboeuf fusionnée ne soit pas surdimensionnée n'est pas déterminant. 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). Or, le maintien en zone à bâtir des parcelles n° s 3051, 3056, 3064, 3045, 3014, 3015, 3017, 3021, 3030, 3032 et 3173 autoriserait la construction de bâtiments supplémentaires et ainsi le mitage d'un secteur peu construit, en totale contradiction avec les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. Si le rapport d'aménagement établi selon l'art. 47 OAT retient certes un besoin en zone à bâtir pour la commune pour les quinze prochaines années, les principes du droit fédéral imposent que cette future urbanisation se fasse dans le secteur de Corminboeuf présentant déjà une densification élevée et des constructions compactes, à l'inverse du secteur accueillant les biens-fonds litigieux. Le fait qu'il existe des projets de construction sur certaines parcelles qui ont déjà été soumis aux autorités communales et qu'elles soit équipées ne permet de surcroît pas de conclure qu'elles devraient être maintenues 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).

E. 3.6.3

Au vu des éléments qui précèdent, les autorités précédentes ne se sont pas limitées à substituer leur appréciation à celle de la commune, mais ont sanctionné une situation contraire au droit fédéral. L'autonomie communale dont se prévaut la recourante ne saurait dès lors 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; 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.2 et 4.6). Le grief est par conséquent rejeté.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Il n'est pas perçu de frais judiciaires (cf. art. 66 al. 4 LTF) ni alloué de dépens (cf. art. 68 LTF).

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