

BGer 1C_70/2025 vom 26. September 2025

Bundesgericht, 2025-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_70_2025

FR: TF 1C_70/2025 du 26 septembre 2025

IT: TF 1C_70/2025 del 26 settembre 2025

Erwägungen

E. 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. 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). Quant à la société recourante, elle a pris part à la procédure devant l'instance précédente et peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué qui confirme l'affectation de ses parcelles à la zone agricole. La qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF lui est ainsi reconnue. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

. Cette zone est située face à l'entrée principale de la Place d'armes de Drognens, de l'autre côté de la route. Cette place d'armes est intégrée au Plan Sectoriel militaire (PSM), partie "ouvrages"; elle comprend de nombreux bâtiments (salles de sport, de formation, réfectoires, bâtiments administratifs, cantonnements de troupes, hélicoptère et infrastructures de stationnement pour véhicules militaires). Au vu des plans et des photographies aériennes figurant au dossier, la cour cantonale a, à juste titre, constaté que les parcelles nos 735, 736, 737 et 2'157 (formant la zone mixte litigieuse) sont majoritairement entourées de champs, de surfaces agricoles exploitées et de forêts et que cette zone forme ainsi une enclave non construite (à l'exception du bâtiment sur le bien-fonds n° 735) au sein d'un environnement rural. Le secteur litigieux - qui est en grande partie non construit - apparaît dès lors comme une petite zone à bâtir isolée, contraire notamment au principe de concentration du bâti (cf. consid. 2.4 ci-dessus). Les recourantes se prévalent en vain de l'existence des zones d'activités stratégiques "En Raboud" et "La Maillarde". Elles sont en effet situées respectivement à plus de 300 et 400 mètres. La cour cantonale a en outre constaté que même en cas d'extension maximale de ces deux zones d'activités précitées en direction du sud-ouest, conformément aux prévisions du PDCant et du PDR Glâne, la distance entre le secteur litigieux et la zone à bâtir resterait supérieure à 100 mètres. Compte tenu de cette constatation de fait - qui lie le Tribunal fédéral (cf. art. 105 al. 1 LTF ; ATF 150 I 50 consid. 3.3.1) -, la cour cantonale pouvait à bon droit retenir que le secteur conserverait son caractère de petite zone à bâtir isolée. Quant à la présence de la place d'arme, à l'angle sud-ouest de la parcelles n° 735, de l'autre côté de la route, elle ne permet pas une autre

appréciation. Elle est en effet intégrée au PSM; elle relève donc de la compétence de la Confédération et n'est pas soumise au droit communal et cantonal de l'aménagement du territoire (cf. art. 126 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 3 février 1995 [LAAM; RS 510.10]; cf. arrêt 1C_212/2024 du 24 avril 2025 consid. 4.2). La cour cantonale pouvait ainsi retenir que la zone militaire ne constituait pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT et ne permettait pas de justifier une urbanisation contiguë. Cette dernière appréciation est d'autant moins critiquable que la zone bâtie utilisée à des fins militaires, située au nord-ouest, est également entourée de champs et forêt. Au vu de ce qui précède, il apparaît que le maintien des parcelles litigieuses en zone à bâtir aggraverait la situation de mitage du territoire en permettant la construction de nouveaux bâtiments et serait contraire aux principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, notamment celui de la concentration des constructions. Dans le cas d'espèce, la décision de la DIME, confirmée par le Tribunal cantonal, était la seule à même de limiter cette situation contraire au droit de l'aménagement du territoire et de mettre fin au développement du bâti dans ce secteur. Quoi qu'en pensent les recourantes, le fait que la zone à bâtir de la commune de Romont ne soit pas surdimensionnée n'est pas déterminant. En effet, les principes poursuivis par la LAT ne visent 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 et d'éviter ainsi un mitage du territoire par la dispersion des constructions (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.6.2; 1C_545/2024 du 13 mai 2025 consid. 2.4).

E. 2.1

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 ; arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.1; 1C_291/2014 du 1 er décembre 2014 consid. 3.2).

E. 2.2

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 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2018 [LATeC; RS/FR 710.1]). 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; arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.2; 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. 2.3

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; arrêts 1C_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.1); 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.3.

E. 2.4

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). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire (al. 3 1ère phrase; cf. ATF 145 II 18 consid. 3.1 et réf.). Parmi les buts et les principes de l'aménagement du territoire figurent notamment l'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT), l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 al. 2 let . abis LAT), ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). 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; arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.6.1; 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2 et les réf. cit.). 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; arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.6.1; 1C_409/2022 du 11 juin 2024 consid. 5.1.) 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 contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêts 1C_409/2022 du 11 juin 2024 consid. 5.1; 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2).

E. 2.5

La zone mixte litigieuse, composée des parcelles n os 735 (qui accueille un restaurant), 736, 737 et 2'157, totalise une surface de 20'669 m

E. 2.6

Les recourantes ne peuvent par ailleurs pas se fonder sur le PDCant et son territoire d'urbanisation (TU) pour affirmer que les parcelles litigieuses devraient demeurer en zone constructible. En effet, la cour cantonale a, à juste titre, relevé que la carte du TU du PDCant ne faisait que définir les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir et les terrains pour lesquels une mise en zone pouvait être envisagée, mais cela ne dispensait pas la commune d'examiner, lors de sa révision du PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Le PDCant précise d'ailleurs que le TU désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré (cf. ch. 2 du volet stratégique du PDCant). Le TU du PDCant ne constitue donc 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 est possible. L'intégration des parcelles litigieuses dans une zone constructible selon la carte de synthèse du PDCant ne liait dès lors pas l'autorité de recours chargée d'examiner la conformité du PAL (cf. arrêts 1C_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.5.2; 1C_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.5 et 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.5). Le même raisonnement s'applique mutadis mutandis pour le périmètre défini par le PDR Glâne.

E. 2.7

Au vu des éléments précités, les autorités précédentes ne se sont pas limitées à substituer leur appréciation à celle de la commune recourante, mais ont sanctionné une situation contraire au droit fédéral. L'autonomie communale dont se prévaut la commune 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_22/2024 du 15 juillet 2025 consid. 3.6.3; 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.7; 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.2 et 4.6). Les critiques des recourantes doivent dès lors être rejetées.

E. 3

Les recourantes se plaignent enfin de la violation du principe de la bonne foi. Elles reprochent à la DIME d'avoir adopté un comportement contradictoire, à savoir qu'elle aurait agi en contradiction avec la planification directrice cantonale, alors qu'elle en serait pourtant à l'origine.

E. 3.1

Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l' art. 5 al. 3 Cst. et implique notamment que les organes de l'État s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire

ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les arrêts cités). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il 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. Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il 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 et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 141 I 161 consid. 3.1). La recevabilité d'un grief d'ordre constitutionnel suppose l'articulation de critiques circonstanciées, claires et précises, répondant aux exigences de motivation prévues par l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 146 I 62 consid. 3; 143 IV 500 consid. 1.1; 142 III 364 consid. 2.4).

E. 3.2

En l'espèce, les recourantes n'exposent pas précisément en quoi toutes les conditions cumulatives développées par la jurisprudence et exposées ci-dessus seraient remplies in casu. Leur grief ne répond ainsi manifestement pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF, de sorte qu'il est irrecevable. Au demeurant, le grief est mal fondé. Les recourantes ne sauraient en effet prétendre avoir obtenu l'assurance de la DIME, en tant qu'autorité d'approbation, que les parcelles litigieuses allaient demeurer en zone constructible. Comme exposé ci-dessus (cf. consid. 2.6 ci-dessus), le TU défini par le PDCant présente une surface supérieure aux besoins réels de mise en zone du canton et ne donne donc aucune garantie que les parcelles comprises dans le TU puissent demeurer en zone constructible. Par ailleurs, un propriétaire ne peut déduire du précédent classement de ses terrains en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (ATF 132 II 218 consid. 6.1; 113 Ia 444 consid. 5b; 98 Ia 374 consid. 5; 94 I 347 consid. 5; arrêt 1C_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 5).

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Les frais sont mis à la charge de la société recourante qui succombe (cf. art. 66 al. 1 et 5 LTF). Conformément à l'art. 66 al. 4 LTF, la commune n'est pas assujettie aux frais judiciaires.

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