

# FR\_GERICHTE 602 2013 145 vom 25. Juni 2015

FR Kantonsgericht, 2015-06-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2013\\_145](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2013_145)

FR: FR\_GERICHTE 602 2013 145 du 25 juin 2015

IT: FR\_GERICHTE 602 2013 145 del 25 giugno 2015

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 15

ans imposait de toute manière un réexamen de l'affectation des terrains qu'il y ait eu ou non un délai fixé. Malgré les efforts de la commune et de certains propriétaires, il n'avait pas été possible de débloquer la situation. Dans ce cadre, la commune n'avait pas adopté une position ambiguë, mais au contraire avait fait preuve d'une grande transparence en cherchant à encourager un projet de PAD durant la phase préliminaire de la révision du PAD. Elle avait dû revoir sa position lorsqu'elle a élaboré sa stratégie de planification dans le cadre de la révision du PAL afin de présenter un dimensionnement admissible de sa zone à bâtir. Au demeurant, elle n'était pas liée par les propositions des propriétaires, auteurs d'un PAD. Elle pouvait donc sortir de la zone à bâtir le terrain litigieux pour répondre aux exigences de l'art. 15 LAT. Aucun autre intérêt public ne justifiait une extension de la zone à bâtir au-delà des besoins concrets à 15 ans, arrêtés par la commune à l'issue d'une pesée de tous les intérêts en présence. La Direction a constaté également que l'art. ccc RF ne se situe pas dans un environnement largement bâti qui impliquerait son maintien en zone constructible; les quelques constructions dans le voisinage ne constituent pas un tissu suffisamment dense pour tirer cette conclusion. L'entier du secteur de "D. \_\_\_\_\_" présente une surface importante, dont la sortie de la zone à bâtir, à la périphérie Sud-Ouest du village de E. \_\_\_\_\_ ne crée aucune brèche dans le tissu bâti. Par ailleurs, après avoir rappelé que l'éventuel équipement dont bénéficie un terrain ne s'oppose pas d'emblée à son dézonage, l'autorité de recours a souligné qu'en l'espèce, la recourante n'avait pas établi que sa parcelle bénéficiait effectivement d'un équipement complet. D'ailleurs, l'obligation d'établir un PAD signifiait à tout le moins que l'entier du secteur aurait dû faire l'objet d'une étude complète pour l'équipement, notamment s'agissant des accès, et qu'à défaut d'une telle étude, il était prématuré de considérer que l'art. ccc RF dispose de l'équipement nécessaire au sens du droit fédéral. Enfin, la Direction a retenu que le fait que, prétendument, la parcelle litigieuse ne se prête pas à une exploitation agricole était sans influence sur la possibilité de l'affecter quand même en zone agricole, étant rappelé qu'en l'espèce, la sortie de zone permet de remplir aussi d'autres fonctions d'aménagement du territoire, soit la protection de l'environnement construit de E. \_\_\_\_\_. La mesure de déclassement, judicieuse sous l'angle de l'aménagement du territoire, était ainsi compatible avec la garantie de la propriété. Elle n'était pas arbitraire, ni contraire au droit à l'égalité de traitement. E. Le même jour, soit le 16 octobre 2013, la Direction a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Sous l'angle du plan directeur, elle a approuvé en particulier la volonté de la commune de procéder à l'extension de la zone résidentielle dans le secteur

"H. \_\_\_\_\_"; elle a toutefois exclu de cette approbation le concept d'urbanisation de ce périmètre qui avait été présenté à titre indicatif dès lors que ce document était trop concret et précis pour figurer dans un plan directeur. Elle a également refusé d'approuver la planification directrice des amarrages au motif que cette question devait d'abord être réglée dans le plan directeur régional. F. Agissant le 18 novembre 2013, A. \_\_\_\_\_ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision sur recours de la Direction du 16 octobre 2013 dont elle demande l'annulation sous suite

Tribunal cantonal TC Page 6 de 18 de frais et dépens. Elle conclut principalement à ce que le quartier de "D. \_\_\_\_\_", respectivement l'art. ccc RF, soit maintenu en zone à bâtir et à ce que le projet de PAD de "D. \_\_\_\_\_" soit intégré à la révision du PAL.

Subsidiairement, elle requiert que le dossier soit renvoyé à la Direction pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Indépendamment des conclusions susmentionnées, la recourante constate que le quartier "I. \_\_\_\_\_", déjà en zone à bâtir, a été densifié (secteur Ouest – art. nnn et ooo RF – passant en zone à moyenne densité et secteur Est – art. jjj, kkk, ll et mmm RF – en zone résidentielle à faible densité). Or, dans ce secteur des demandes d'autorisation de construire ont été déposées les 25 mai, 1er et 8 juin 2012 portant sur 100 logements. Du moment que ces requêtes sont postérieures au dernier calcul sur le dimensionnement de la zone à bâtir (qui remonte à 2011), la recourante estime que la réalisation du projet d'urbanisation à cet endroit déploie un impact significatif sur l'augmentation de la population et, partant sur le prétendu surdimensionnement de la zone constructible. Elle relève également que, malgré les déclarations de la DAEC selon lesquelles aucune nouvelle mise en zone à bâtir n'était possible, le dossier de révision du PAL prévoit qu'une surface de 15'000 m<sup>2</sup> passe de la zone agricole en zone d'activité et que des surfaces de 14'000 m<sup>2</sup> et de 3'500 m<sup>2</sup> passent de la zone agricole en zone libre dans le périmètre "H. \_\_\_\_\_" alors même qu'à cet endroit le concept d'urbanisation a été écarté de la révision du PAL. Compte tenu des incertitudes créées par l'impact de ces situations nouvelles, la recourante a sollicité la réouverture de la procédure afin que la Direction et la commune se prononcent formellement à ce sujet. Sur le fond, la recourante fait valoir en priorité une violation de la garantie de la propriété (art.26 Cst.). Elle estime que l'intérêt public invoqué par les autorités pour procéder au déclassement n'est pas établi. Elle conteste l'existence d'un surdimensionnement de la zone à bâtir. Affirmant que sa parcelle est impropre à l'exploitation agricole, elle considère que le motif de protection du patrimoine invoqué n'est qu'un prétexte et soutient qu'en réalité, l'objectif recherché par la commune est de s'approprier les parcelles comprises dans le périmètre de "D. \_\_\_\_\_" pour la réalisation de buts qui ne sont pas définis à moyen et même à long terme et dont la réalisation est aléatoire vu le refus d'approbation de la planification directrice des amarrages de la commune. La recourante se réfère au projet de PAD de 2008 pour affirmer que la réduction de la zone à bâtir dans le secteur est intervenu très tardivement, alors que les propriétaires s'étaient mis d'accord sur un projet qui respectait les directives contenues dans l'arrêté d'approbation de la mise en zone résidentielle avec PAD obligatoire du Conseil d'Etat de 1993. Elle est d'avis que les considérants du Conseil d'Etat gardent toute leur actualité et s'opposent à l'approche choisie actuellement par la commune et la Direction. Quoi qu'il en soit, pour la recourante, la décision attaquée est arbitraire lorsqu'elle retient un intérêt prépondérant au déclassement. Outre que l'existence d'un surdimensionnement est sujette à caution, mais encore l'objectif d'aménagement ne l'emporte pas sur les motifs d'intérêt publics et privés qui sont compromis après avoir fait l'objet pendant de nombreuses années de réflexions poussées par tous les intervenants pour aboutir à une urbanisation

satisfaisante du secteur. La recourante se plaint également du fait que l'existence d'un équipement de sa parcelle serait mis en doute par les autorités. Elle rappelle qu'un projet comportant l'adhésion de tous les propriétaires a été établi et mentionne que l'équipement de base du quartier existe et que les parcelles sont toutes équipées. Quant à son propre terrain pris isolément, elle souligne qu'il est situé en bordure de la route principale, à l'entrée du village et à proximité d'un secteur largement bâti. Le terrain voisin supporte déjà une villa et il y a un accès idéal à la route principale par le Chemin de

Tribunal cantonal TC Page 7 de 18 D.\_\_\_\_\_. Elle bénéficie aussi d'un accès aisé au réseau des eaux usées et potables, une conduite ayant d'ailleurs été construite en 2002. En réalité, la recourante indique que l'intégration du projet de PAD 2008 à la révision du PAL permettrait de gérer les terrains de "D.\_\_\_\_\_" dans leur ensemble en remplissant parfaitement les objectifs de protection du site et permettrait également de ménager les souhaits de la commune relatifs à l'amarrage des bateaux. Dans un autre grief, la recourante conteste que le secteur de "D.\_\_\_\_\_" ne réponde pas à la notion de "terrain déjà largement bâti" de l'art. 15 let. a LAT. Elle fait valoir que son terrain se situe dans le prolongement immédiat d'un périmètre fortement bâti et qu'au surplus, diverses constructions ont déjà été érigées. Elle invoque aussi une violation du principe d'égalité dès lors que d'autres terrains ont été mis en zone parallèlement au déclassement ici contesté et justifié par le surdimensionnement de la zone à bâtir. Enfin, sous l'angle de la proportionnalité, la recourante rappelle que l'art. ccc RF lui a été attribué dans le cadre de la liquidation de la succession de son père à un prix de plus d'un million. Sachant que la commune dispose d'une réserve de dimensionnement, la référence à un intérêt public prépondérant justifiant le déclassement de ce terrain constitue une violation de la garantie de la propriété. G. Le 31 janvier 2014, la Direction a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet. S'agissant tout d'abord de la requête visant la réouverture de la procédure et des incertitudes invoquées concernant le calcul des besoins en zone à bâtir pour les prochaines années, compte tenu des constructions dans le quartier "I.\_\_\_\_\_", l'autorité intimée relève que, s'il est vrai que des permis de construire, tous datés du 23 mai 2013, ont été octroyés pour les art. nnn et ooo RF par la Préfecture du Lac, ceux-ci ont cependant été subordonnés à leur conformité avec le plan d'équipement de détail (PED) "I.\_\_\_\_\_ II". Or, ce PED a été préavisé défavorablement par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) le 17 janvier 2014 et est actuellement bloqué. Les permis délivrés, inutilisables, ne déploient donc pas d'effet sur le calcul de la population et des besoins en zone à bâtir à la date de la révision du PAL. En ce qui concerne les calculs de dimensionnement, la Direction explique que ceux-ci ont été effectués selon un état actualisé lors de la mise à l'enquête de 2011, puis avant la mise à l'enquête complémentaire en 2011. Elle souligne une nouvelle fois l'effort conséquent entrepris par la commune pour réduire son surdimensionnement (plus de 4 ha). Au démarrage du processus de révision générale, en 2007, la commune présentait effectivement un surdimensionnement de 4 ha, qui ne lui permettait aucune nouvelle mise en zone. A la fin du processus, compte tenu des déclassements entrepris, la commune a décidé de se ménager une réserve de terrains en zone à bâtir de 140'303 m<sup>2</sup> pour les 15 prochaines années, alors que, sur un plan théorique fondé sur le PDCant (qui prévoit un facteur de 1.4 selon la méthode des tendances), elle aurait pu prévoir une réserve de 149'603 m<sup>2</sup>. Elle a donc renoncé à 9'300 m<sup>2</sup> de réserve de terrains. Le chiffre prévu par le PDCant n'est pas impératif, il ne s'agit que d'un maximum à ne pas dépasser impérativement. La commune reste libre de ne pas affecter la totalité de la surface à la zone à bâtir. De plus, contrairement aux affirmations de la recourante, la

commune avait déjà intégré à ses réflexions le développement du quartier "I. \_\_\_\_\_" en tant que principal secteur

Tribunal cantonal TC Page 8 de 18 d'urbanisation pour les 15 ans à venir. Quoi qu'il en soit, la Direction relève qu'on ne saurait exiger d'elle une adaptation permanente du dimensionnement de la zone à bâtir aux constructions réalisées dans l'intervalle, à savoir entre le moment de la mise à l'enquête et la décision d'approbation. Outre le rallongement de la procédure que cela impliquerait, une adaptation en cours de procédure aurait contraint la commune à revenir sur ses choix de planification initiaux et à en faire de nouveaux pour le maintien de certains terrains au détriment d'autres. Il était défendable, pour maîtriser son urbanisation, de ne pas se retrouver sans cesse à la limite de basculer à nouveau très rapidement dans une situation de surdimensionnement. Dans la mesure où la procédure d'approbation vise à contrôler si les plans adoptés respectent la législation et apparaissent opportun en termes de développement territorial pour les 15 prochaines années, il est nécessaire de se baser sur une planification arrêtée à une date déterminée. Pour la Direction, la situation aurait été différente si un nouveau calcul effectué durant la phase d'approbation avait permis finalement de présenter une planification exempte de surdimensionnement avec un reclassement de l'entier des terrains sortis de zone initialement. Une telle situation reste hypothétique dans le cas d'espèce au vu du surdimensionnement important de 4ha au moment de la mise à l'enquête et du mécanisme de blocage des permis (effet anticipé négatif du PAL, art. 91 LATeC) freinant voire empêchant une réduction massive du surdimensionnement. L'autorité intimée conteste en outre toute incertitude sur le calcul du dimensionnement. En particulier, elle indique que si, dans la systématique de la loi, les zones libres sont intégrées au chapitre consacré à la zone à bâtir, il s'agit cependant de périmètres inconstructibles qui ne sont pas pris en compte dans le calcul du dimensionnement. Quant à la zone d'activité, le PDCant prévoit un mode de calcul différent qu'en matière de zone d'habitat, de sorte que les critiques de la recourante s'avèrent sans pertinence. Concrètement, la Direction conteste toute violation de l'art. 26 Cst. dans le déclassement du terrain litigieux. La commune devait réduire sa zone à bâtir et le secteur de "D. \_\_\_\_\_", partiellement équipé, ne faisant pas partie du "largement bâti" au sens de l'art. 15 LAT, constituait un choix non critiquable et opportun (environ 2.6 ha) pour procéder à une sortie de zone à bâtir. Ce choix est justifié en terme d'aménagement (éviter l'étalement du tissu urbain, privilégier l'utilisation des réserves à l'intérieur du tissu bâti, proximité du site construit ISOS). Si le PDCant préconise en priorité de déclasser des terrains non construits et non équipés, la mesure d'aménagement doit de toute manière répondre à une pesée des intérêts en présence, qui en l'espèce, postule clairement pour un dézonage. S'agissant du principe de la proportionnalité, l'autorité intimée rappelle qu'un propriétaire n'a aucun droit à voir automatiquement son terrain maintenu en zone à bâtir lors de la révision du PAL. De plus l'historique de l'affaire (en l'espèce la reconduite du PAD jusqu'en 2008) en lien avec le respect du principe de la confiance ne s'oppose pas à un déclassement conforme à l'art. 15 LAT et 26 Cst. H. Le 25 février 2014, la commune s'est déterminée sur le recours dont elle conclut au rejet sous suite de frais et dépens. Rappelant diverses interventions de sa part auprès des propriétaires de terrains sis dans le périmètre de "D. \_\_\_\_\_", elle souligne que l'annonce faite par le conseil communal le 22 janvier 2008 ne pouvait qu'être comprise comme l'expression de la commune de procéder au déclassement de la zone litigieuse. Elle a constamment indiqué aux intéressés que l'affectation du secteur serait traitée dans le contexte de la révision du PAL. Il ressort en outre du procès-verbal de

Tribunal cantonal TC Page 9 de 18 la séance entre les propriétaires qui a eu lieu le 20 septembre 2008, que leur urbaniste leur avait clairement indiqué qu'il y avait un fort risque de déclassement du secteur en zone agricole. La recourante ne peut donc pas prétendre que la situation n'était pas claire pour les propriétaires concernés. La commune relève également que le document de novembre 2008 présenté par la recourante comme un projet de PAD n'était en réalité, comme son nom l'indiquait expressément, qu'une étude de faisabilité et pas un PAD prêt à être mis à l'enquête publique. Pour les mêmes motifs que ceux indiqués ci-dessus par la Direction, la commune s'oppose elle- aussi à la requête visant une réouverture de la procédure de révision. Sur le fond, la commune conteste toute erreur dans le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir. Le dernier calcul de dimensionnement a été effectué au mois d'octobre 2011 et non en 2007. De plus, le développement du secteur "I. \_\_\_\_\_" a été pris en considération dans le cadre du facteur de dimensionnement choisi par le planificateur local. Le fait que le terrain de la recourante soit prétendument équipé ne s'oppose pas à un déclassement à l'issue d'une pesée de tous les intérêts en présence. D'ailleurs l'équipement de base auquel elle se réfère a été réalisé par la commune. Malgré ce que sous-entend la recourante, la commune affirme ne pas avoir d'objectif caché. Du moment que le plan d'amarrage n'a pas été approuvé, il est totalement incertain à ce jour que la zone d'intérêt général figurant au plan directeur soit utile un jour ou l'autre. La commune conteste qu'un PAD était sur le point d'être réalisé et avait obtenu l'accord de tous les propriétaires. Il ne s'agissait, comme déjà dit, que d'une étude de faisabilité. De plus, il est vain d'invoquer l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat de 1993 pour affirmer que la situation n'aurait pas changé et qu'il faudrait donc maintenir le statu quo. L'organisation territoriale sur laquelle s'appuyait l'arrêt de 1993 a changé et il appartient au planificateur actuel d'aménager la commune en fonction de ses besoins. L'intimée relève par ailleurs que le secteur de "D. \_\_\_\_\_" ne peut pas être considéré comme largement bâti au sens de l'art. 15 LAT dès lors que seules trois constructions principales et trois constructions secondaires sont présentes dans un secteur de plus de 2.6 ha. I. Le 14 avril 2014, le Juge délégué à l'instruction du recours a invité les parties à se déterminer sur les conséquences de l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, de la modification de la LAT et de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) sur la présente affaire. Le 6 mai 2014, la commune a constaté que la mise en œuvre des dispositions transitoires des art. 52a OAT et 38a al. 2 LAT n'entraient en considération que si des terrains étaient affectés à la zone à bâtir suite à l'admission d'un recours pendant lors de l'entrée en vigueur de la loi. Dans un tel cas, la nouvelle affectation n'est possible que si une surface équivalente est parallèlement retirée de la zone à bâtir. En l'occurrence, 39'000 m<sup>2</sup> de terrains ont été mis en zone constructible et 56'000 m<sup>2</sup> en ont été retirés. Il en découle un bilan positif de 17'000 m<sup>2</sup> de sorte que la révision du PAL a pour ainsi dire anticipé l'entrée en vigueur des nouvelles règles de la LAT et de l'OAT. Elle a considéré qu'on ne pouvait lui faire grief d'avoir augmenté la surface totale de la zone à bâtir, en violation de l'art. 38a al. 2 LAT. Le 20 mai 2014, la Direction a fait savoir qu'à son avis, l'éventuel maintien (ou "réintégration") des parcelles, sorties de la zone à bâtir, sous réserve du strict respect du dimensionnement du

Tribunal cantonal TC Page 10 de 18 PDCant, ne serait pas à considérer comme une nouvelle mise en zone à bâtir. En effet, l'art. 38a al. 2 LAT ne porte que sur l'augmentation des zones à bâtir légalisées et non pas sur le maintien de terrains à bâtir légalisés. Au surplus, la règle du bilan positif de la zone à bâtir n'a de sens réel que pour le cas où le dimensionnement de la zone à bâtir apparaît correct. J. Le 20 juin 2014, la recourante s'est

déterminée à son tour. S'agissant des nouvelles parcelles classées en zone à bâtir, elle estime que la commune ne saurait se prévaloir de la règle du bilan positif de la zone à bâtir. Il faudrait pour cela que le dimensionnement de cette zone soit correct, ce qui est contesté. De plus, l'interdiction d'augmenter la surface totale des zones à bâtir légalisées concerne l'entier du canton et non pas la commune. L'art. 38a al. 2 LAT s'oppose donc à une modification de la surface de la zone à bâtir sur le territoire communal. Dans la mesure où la recourante conteste l'intégralité du PAL, qui n'est donc pas entrée en force de chose décidée, et considérant que son recours n'est pas téméraire, l'art. 38a al. 2 LAT s'applique (art. 52a OAT) nonobstant le fait que la décision attaquée ait été prise avant son entrée en vigueur. Comme, par ailleurs, l'art. 38a LAT ne porte que sur l'augmentation des zones à bâtir légalisées et non pas sur le maintien de terrains en zone à bâtir déjà légalisée, il a lieu d'ordonner aux autorités de planification de reconsidérer leur décision dans le sens d'un maintien en zone de la parcelle de la recourante, qui pourrait faire l'objet d'une mise ne valeur indépendamment du moratoire dicté par l'art. 38 LAT. Par la même occasion, la recourante s'est prononcée sur les observations de la Direction du 31 janvier 2014 et celles de la commune du 24 février 2014. Elle relève que, contrairement aux obligations de l'art. 46 LATeC, le dossier de la révision n'indique pas le statut équipé du terrain litigieux dans l'aperçu de l'état des équipements. Or, le PDCant réserve les déclassements des seules zones non équipées et non construites en cas de surdimensionnement. La mesure de déclassement en cause n'a pas respecté cette règle, ce d'autant que le rapport explicatif est lacunaire puisqu'il n'indique pas le statut exact de la parcelle sous l'angle de l'équipement. Alors que, selon le droit fédéral, les déclassements doivent obéir à des objectifs qualitatifs (éviter le mitage du territoire, préservation des terres de bonne qualité, éviter l'étalement des infrastructures, éviter la thésaurisation des terrains classés), l'autorité intimée s'est limitée à un but quantitatif. Dans le cas d'espèce, aucun de ces objectifs ne peut être atteint par la mesure litigieuse. Rappelant que la commune a utilisé un indice d'augmentation de la surface à bâtir de 1.31 alors que le PDCant prévoit 1.4 dans son cas, la recourante conteste l'existence d'un quelconque surdimensionnement. Enfin, elle indique divers travaux d'aménagement d'eau sur son terrain qui prouvent à son avis le niveau d'équipement de celui-ci. Elle relève aussi que la commune est propriétaire de l'art. ppp RF située dans le périmètre de "D. \_\_\_\_\_" et que son refus de participer aux discussions concernant le projet de PAD en 2008 traduirait une réaction d'humeur vis-à-vis des autres propriétaires, plutôt que d'une justification liée à des motifs d'aménagement du territoire. Dans ce sens, la recourante estime indispensable de procéder à une reconsidération globale pour ce qui a trait au secteur de "D. \_\_\_\_\_".

Tribunal cantonal TC Page 11 de 18 en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est en principe recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 88 al. 3 LATeC. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses 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 (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). Dans la mesure où la Direction a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal cantonal ne viole pas l'art. 33 al. 3 litt. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours

disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 121, p.123, 127 II 238 consid. 3b/bb p. 242; H. AEMISEGGER / S. HAAG, Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire, 2010, n. 90 ad art. 33 LAT). 2. a) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. 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 ainsi que le prévoit l'art. 3 OAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_898/2013 du 23 juin 2014). b) Par ailleurs, les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités). Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités). Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125, 346 consid. 6 p. 357 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 18 c) Une mesure de déclassement motivée par la volonté de respecter un dimensionnement de la zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT répond en principe à un intérêt public important. Pour décider si cet intérêt public est prépondérant dans une situation particulière, il y a lieu de tenir compte des critères posés dans la LAT, des règles d'aménagement prévues par le droit cantonal, ainsi que de tous les intérêts déterminants dans le cas d'espèce (ATF 118 Ia 151 consid. 4b p. 157). Lorsque les zones à bâtir existantes ne sont probablement pas nécessaires à la construction dans les 15 années à venir au sens de l'art. 15 let. b LAT, les mesures servant à les réduire répondent à un intérêt public suffisant l'emportant sur le principe de la stabilité des plans et sur les intérêts privés opposés. Les propriétaires ne sauraient déduire du précédent classement de leurs terrains en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010, consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c p. 162 et les arrêts cités). Le fait que les terrains litigieux disposent de l'équipement de base n'impose d'ailleurs pas à lui seul leur classement en zone à bâtir (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439 et les arrêts cités). En outre, pour admettre qu'un secteur est largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT, on doit se trouver en présence d'un groupement de constructions

formant un noyau (ATF 116 Ia 335 consid. 4a p. 337), soit un milieu bâti de manière compacte comportant des accès et des infrastructures. Par ailleurs, les terrains largement bâtis comprennent également des surfaces non bâties formant des brèches dans le tissu bâti. Il doit s'agir de surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent (ATF 122 II 462 consid. 6a; 121 II 424 consid. 5a). 3. En l'occurrence, il faut d'abord constater que, sur le principe, les nombreux déclassements qui ont été effectués par la commune dans le cadre de la révision de son PAL sont justifiés par le souci de ramener la zone à bâtir à un niveau de dimensionnement conforme au droit fédéral et spécialement à l'art. 15 LAT. Se plaçant à l'issue du processus de planification, la recourante joue sur les mots lorsqu'elle prétend qu'au moment de la mise à l'enquête publique du projet de PAL en 2011, le surdimensionnement était résorbé, puisqu'alors, la nouvelle planification présentait une apparente réserve inutilisée de 9'300 m<sup>2</sup> par rapport aux normes du PDCant, susceptible d'être mise en zone à bâtir. Elle estime que, vu cette réserve et l'absence de surdimensionnement, il aurait fallu que la commune revoie son projet et, bien évidemment, renonce à déclasser son terrain. Elle perd de vue que, pour arriver à ce résultat, le planificateur a suivi des règles aussi objectives que possibles pour résorber près de 4 hectares de surfaces surdimensionnées en zone à bâtir. C'est en vain que la recourante laisse entendre, par ailleurs, que le développement de l'urbanisation de la commune entre le moment du calcul du dimensionnement de la zone à bâtir et la situation actuelle aurait été à ce point important que le surdimensionnement combattu par les mesures n'existerait plus. En effet, il ressort du dernier calcul du dimensionnement de la zone à bâtir actualisé en octobre 2011 - juste avant la mise à l'enquête complémentaire du projet de révision - que la politique de réduction de la zone à bâtir poursuivi par la commune était nécessaire pour respecter le droit fédéral. La recourante ne fournit aucun indice qui permettrait d'admettre que cette situation aurait changé fondamentalement durant la procédure d'examen final devant l'autorité intimée. En particulier, ses affirmations sur l'impact qu'aurait eu l'octroi de permis de construire dans le quartier "I. \_\_\_\_\_" sur le calcul du dimensionnement sont sans pertinence

Tribunal cantonal TC Page 13 de 18 dès lors que, d'une part, aucune construction n'a été réalisée à ce jour puisque l'ensemble du projet est bloqué par l'absence du PED requis et que, par conséquent, les surfaces en cause restent à comptabiliser dans les réserves de terrains et que, d'autre part, de manière plus générale l'urbanisation du quartier a été prise en considération par la commune dans la fixation de sa zone à bâtir. Vu l'absence d'indications concrètes de la recourante et les explications convaincantes de la commune sur le peu de constructions nouvelles qui ont été réalisées dans l'intervalle, il ne se justifie pas d'examiner cette question plus en détail, ni de donner suite à la requête de renvoi de la cause à l'autorité intimée pour réouverture de la procédure d'approbation. Il faut rappeler au surplus que, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, la période écoulée jusqu'à l'approbation du plan ne saurait à elle seule fonder une obligation de soumettre le plan d'affectation à une nouvelle enquête publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 du 15 janvier 2010, consid. 4.2). Il n'y a pas lieu en outre de remettre en question les calculs retenus par la Direction sous prétexte qu'une parcelle a été affectée à la zone d'activité et deux autres à la zone libre. Dans la mesure où les zones libres, par définition inconstructibles, n'entrent pas en considération dans le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir et que les zones d'activité obéissent à des règles spéciales distinctes, on ne voit pas en quoi ces mesures de planification fausseraient le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle. Dans ces conditions, il suffit de se référer aux explications de l'autorité intimée dans ses observations

pour rejeter la critique. Du moment qu'une stratégie raisonnable a été mise en œuvre pour atteindre un dimensionnement de la zone à bâtir conforme au droit fédéral, il importe peu qu'en définitive, le résultat obtenu laisse une réserve non utilisée de 9'300 m<sup>2</sup> par rapport au maximum théorique autorisé par le PDCant. Ce dernier ne fixe en effet qu'un plafond qui ne doit pas être dépassé, mais laisse à la commune le soin déterminer la grandeur concrète de sa zone à bâtir en fonction des autres intérêts en jeu (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2013 du 9 août 2013). Le fait qu'en l'occurrence, les règles retenues par la commune pour réduire sa zone à bâtir d'une manière transparente aient laissé une petite marge non utilisée ne justifie pas de remettre tout le système en cause pour ce motif. En particulier, on ne voit pas pourquoi la commune aurait dû utiliser cette "réserve" au profit de la recourante, plutôt que de ses voisins qui subissent les mêmes inconvénients. Les péripéties consécutives à la liquidation de l'hoirie, précédente propriétaire du terrain, sont sans rapport avec l'aménagement du territoire et ne justifient pas une exception au profit de l'intéressée. Cela est d'autant moins possible que son terrain est au milieu du périmètre déclassé. Comme il a été dit, le résultat obtenu par la commune est issu de l'application de divers critères tendant à fonder les déclassements sur une base objective et il n'y a pas lieu de lui imposer d'utiliser ce solde. D'ailleurs, cette marge de 9'300 m<sup>2</sup> (à supposer qu'elle subsiste à l'issue de la prochaine révision du PDCant) pourrait s'avérer utile si, par hypothèse, la commune devait faire usage de l'art. 47 LATeC (cf. ATC 602 13 117 du 21 août 2014) pour révoquer des déclassements suite à des décisions judiciaires l'obligeant à verser des indemnités pour expropriation matérielle. En d'autres termes, les déclassements auxquels la commune a procédé dans le cadre de la révision de son PAL répondent à un intérêt public clair et important et trouvent leur base légale dans les règles fédérales et cantonales sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Cette constatation se vérifie particulièrement dans le secteur de "D. \_\_\_\_\_" qui contribue pour environ 2,6 hectares au rétablissement d'une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Dans cette perspective, toute la discussion relative au fait de savoir si la commune voulait effectivement

Tribunal cantonal TC Page 14 de 18 utiliser un indice de 1.31 au lieu de l'indice de 1.4 autorisé par le PDCant n'a aucune importance. La démarche du planificateur a été de définir concrètement dans le territoire les parcelles susceptibles d'être déclassées et non pas d'appliquer aveuglément un indice d'augmentation de la zone à bâtir. Comme il a été dit précédemment, la commune n'avait aucune obligation d'augmenter linéairement le domaine bâti sur la base du PDCant. Elle devait en revanche appliquer strictement le droit fédéral qui proscriit les zones à bâtir surdimensionnées et qui lui imposait de faire des choix pour réduire drastiquement le surdimensionnement existant; ce qu'elle a fait au terme d'un processus parfaitement transparent. Les critiques de la recourante, selon lesquelles la lutte contre le surdimensionnement ne répondrait pas en l'espèce à un intérêt public important sous prétexte que le planificateur se serait borné à fixer un objectif quantitatif au lieu de viser un but qualitatif, sont sans la moindre pertinence. Il va de soi que la réduction quantitative de la zone à bâtir surdimensionnée est indispensable pour atteindre les objectifs fixés par la législation sur l'aménagement du territoire (art. 1 LAT) et en respecter les principes (art. 3 LAT). 4. a) Par ailleurs, il apparaît que, concrètement, les conditions d'un déclassé, voire d'un non-classement, de l'art. ccc RF sont réalisées. Il n'est pas contestable en effet que, depuis sa mise en zone à bâtir en 1993, le terrain litigieux n'a pas été construit. Du moment que les propriétaires successifs n'ont pas fait usage de leur faculté de bâtir pendant près de 20 ans, la commune pouvait prendre acte de cette situation pour sortir la parcelle de la zone constructible. Peu importe, en définitive, les motifs qui ont

empêché la mise en valeur du terrain litigieux. La constructibilité du secteur de "D. \_\_\_\_\_" a été, dès l'origine, subordonnée à la réalisation d'un PAD. Il ressort clairement du dossier que les propriétaires des parcelles situées dans ce périmètre n'ont jamais trouvé un consensus pour établir un tel plan en temps utile. Le seul projet mis à l'enquête en 2002 a été frappé de plusieurs oppositions (dont celle de la recourante) avant que la commune ne refuse de l'adopter et qu'elle soit suivie par la Direction qui a refusé à son tour son approbation. Ces décisions sont entrées en force de chose décidées et ne peuvent plus être remises en question actuellement. Par ailleurs, le document de novembre 2008 auquel la recourante se réfère n'est pas un PAD, mais uniquement une étude de faisabilité. De plus, cette étude a été établie à un moment où la commune avait déjà entamé ses réflexions sur la nécessité de réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir et, dans ce cadre, il est exclu de lui reprocher de n'avoir pas accueilli favorablement la démarche des propriétaires. Quoi qu'il en soit, au lieu de se contenter d'une simple étude de faisabilité, ceux-ci auraient pu élaborer eux-mêmes un PAD en application de l'art. 67 LATeC et le soumettre à la commune pour qu'elle se détermine formellement à son sujet (ATC 602 2013 99 du 26 février 2014). Ils ne l'ont pas fait et se sont arrêtés au stade de la simple esquisse. Actuellement, il faut constater qu'aucun projet de PAD n'a abouti et que, par conséquent, les parcelles formant le périmètre litigieux ne sont légalement pas constructibles en l'état. C'est donc à juste titre que les autorités inférieures ont tiré les conséquences de l'absence de mise en valeur du terrain de la recourante pendant près de 20 ans pour ordonner une nouvelle affectation de celui-ci. b) En particulier, elles n'étaient pas obligées de maintenir le statu quo sous prétexte que la parcelle litigieuse se situerait dans un secteur largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT. II

Tribunal cantonal TC Page 15 de 18 ressort clairement des plans que le périmètre de "D. \_\_\_\_\_" n'est quasiment pas construit. Les quelques édifices présents ne sont pas suffisants à cet égard. La parcelle litigieuse ne forme pas une brèche dans le tissu bâti qui devrait nécessairement figurer en zone à bâtir, ni n'appartient naturellement à celle-ci. Au contraire, ainsi qu'on le verra ci-dessous, la destination du périmètre est bien plutôt d'assurer le dégagement sur le village protégé de E. \_\_\_\_\_ (cf. consid. 5). c) Enfin, ainsi que l'autorité intimée l'a relevé, le niveau d'équipement du terrain n'est pas de nature à s'opposer à un déclassement justifié par des motifs pertinents d'aménagement (ATF 113 Ia 362 consid. 2b p.367). Dans le cas d'espèce, il ne fait pas de doute que de tels motifs liés à la réduction du surdimensionnement de la zone à bâtir existent. Selon la jurisprudence (ATC 602 13 144 du 3 décembre 2014, consid. 2g), il importe peu que l'art. 46 al. 2 LATeC et la fiche 3 du PDCant imposent à la commune de revoir le classement des terrains non équipés et non construits à l'échéance d'un délai de 15 ans. Ces règles ne visent qu'à garantir une gestion minimale de la zone à bâtir pour forcer les communes à réexaminer les situations les plus évidentes, soit celles des terrains non équipés et non construits; elles n'excluent pas des démarches supplémentaires lorsque, notamment, la commune doit réduire un surdimensionnement massif. C'est donc à tort que la recourante prend argument de l'équipement de son terrain pour remettre en cause la possibilité de le déclasser. Au demeurant, il faut rappeler que le périmètre était soumis à un PAD obligatoire et que, tant que cette planification n'avait pas été établie et approuvée, les terrains étaient inconstructibles. Le but du PAD était précisément de trouver une solution adaptée et suffisante pour les équipements (art. 64 LATeC). Il ne saurait dès lors être question d'apprécier le niveau des équipements de la même manière que si le terrain s'était trouvé dans une zone sans PAD obligatoire. En particulier, la présence à proximité de la route

cantonale ne signifiait pas qu'il suffisait de s'y raccorder. De même, dès l'instant où le secteur devait faire l'objet d'une réflexion globale sur son urbanisation, il n'est pas dit que les équipements existants (canalisation..) auraient été forcément utilisés. La situation n'est donc pas très différente de celle d'un immeuble raccordé en zone agricole dont la constructibilité ne dépend pas de son niveau d'équipement. d) Il résulte de ce qui précède que, face à la nécessité de réduire la zone à bâtir d'environ 4 hectare tout en maintenant une politique foncière cohérente qui permettait de définir des priorités de développement, le planificateur local pouvait manifestement déclasser les parcelles du secteur de "D. \_\_\_\_\_", qui n'avaient pas été mises en valeur par leur propriétaire pendant près de deux décennies. Compte tenu de l'écoulement du temps et de l'évolution des conditions-cadres, notamment légales, depuis le moment où le Conseil d'Etat avait approuvé la mise en zone à bâtir avec PAD obligatoire en 1993, le planificateur communal n'était pas lié par les motifs indiqués à l'époque pour justifier la mesure. Il pouvait/devait fixer d'autres priorités à l'urbanisation du territoire en se fondant sur les conceptions actuelles en la matière. Le souci de ramener les zones à bâtir à un niveau conforme au droit fédéral en déclassant en priorité les secteurs non construits depuis de nombreuses années s'inscrit clairement dans son vaste pouvoir d'appréciation. 5. La décision de la commune est d'autant moins critiquable que des considérations de protection du patrimoine appuient clairement sa démarche. En effet, il ne faut pas perdre de vue que le secteur de "D. \_\_\_\_\_" figure à l'ISOS comme périmètre environnant (PE) I pour le secteur E. \_\_\_\_\_ avec un objectif de sauvegarde "a".

Tribunal cantonal TC Page 16 de 18 Selon les explications relatives à l'ISOS établies le 31 octobre 2011 par l'Office fédéral de la culture, un périmètre environnant est une aire limitée dans son extension, en général en rapport étroit avec les constructions à protéger; espaces verts, p. ex. verger, pré ou surface herbeuse, coteau viticole, parc, terrain rattaché à un bâtiment public. L'objectif de sauvegarde « a » assigné à un périmètre environnant préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. Conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site ; suppression des altérations. Dans ce cadre, l'ISOS suggère au planificateur les mesures de sauvegarde suivantes: – zone non constructible; – prescriptions strictes pour les constructions dont la destination impose l'implantation; – prescriptions particulières pour les transformations de constructions anciennes. Le PDCant, thème "urbanisation et équipement", ch. 14 "sites construits à protéger" reprend expressément les catégories de l'ISOS; il attribue les "périmètres environnants avec objectif de sauvegarde a" à la catégorie 1 des dits périmètres. A ce titre, il fixe comme objectifs: - Conserver les composantes principales du caractère du site (espaces libres significatifs, végétation et constructions anciennes). - Adapter les nouvelles constructions (implantation, dimensions, aspect) au caractère du site construit. - Supprimer les constructions et aménagements qui altèrent le caractère du site. Concrètement, le PDCant impose au plan d'affectation de désigner: - Les constructions à protéger sur la base du recensement des biens culturels immeubles. - Les espaces environnants constructibles caractéristiques pour la lecture du site construit. - Les espaces environnants inconstructibles caractéristiques pour la lecture du site construit. - Les constructions qui altèrent le caractère du site. Par ailleurs, indépendamment du PDCant, considérant que l'ISOS constitue une étude de base de la Confédération (art. 13 LAT), cet inventaire doit de toute manière être pris en considération par le planificateur communal en application de l'art. 6 al. 4 LAT (ATF 135 II 209 p. 212 ss). b) Compte tenu de cette situation, on ne saurait reprocher à la commune d'avoir suivi les recommandations de

l'ISOS. Dès lors que, dans le secteur, l'inventaire fédéral est postérieur à la décision du Conseil d'Etat de mise en zone du périmètre de "D. \_\_\_\_\_", il incombait au planificateur local d'effectuer une nouvelle pondération des intérêts en présence pour assurer la protection du patrimoine bâti. Ayant à réduire massivement le dimensionnement de sa zone à bâtir, la commune pouvait raisonnablement choisir de déclasser tout le périmètre environnant de valeur "a" de "D. \_\_\_\_\_" puisque cette mesure, qui contribue de manière déterminante à respecter l'art. 15 LAT, est également préconisée par l'ISOS et s'avère celle qui est la plus apte à assurer le dégagement des abords ouest du site de E. \_\_\_\_\_. Peu importe que le PDCant n'exclue pas l'existence d'espaces environnants constructibles; il n'interdit pas, en l'espèce, une mise en œuvre rigoureuse des suggestions contenue dans l'inventaire fédéral. Pour les mêmes

Tribunal cantonal TC Page 17 de 18 motifs, il est également sans importance que, par le passé, le SBC ne se soit pas opposé à une constructibilité du secteur. Cela ne signifie pas - et de loin - qu'une affectation en zone agricole soit exclue. 6. Enfin, dès l'instant où des motifs pertinents d'aménagements justifiaient le déclassement, il importe peu que le terrain de la recourante ne se prête pas à une utilisation agricole, ainsi qu'elle l'allègue. Il est tout aussi vain pour elle de sous-entendre que la commune aurait des plans cachés pour une affectation ultérieure du secteur, notamment en lien avec la zone d'intérêt public proche. La non-approbation de la planification directrice des amarrages n'est pas un indice suffisant pour remettre en question le sort du périmètre de "D. \_\_\_\_\_". 7. Reposant sur une base légale suffisante et obéissant à des intérêts publics prépondérants, la mesure de déclassement s'avère proportionnée, nécessaire et apte à atteindre les objectifs de planification que la commune devait satisfaire en application du droit supérieur. Sa décision est pleinement conforme au droit et s'inscrit dans les limites de son pouvoir d'appréciation. 8. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Du moment que le recours est rejeté, les dispositions transitoires de l'art. 38a LAT et 52a OAT ne s'appliquent pas à la présente procédure, qui était pendante au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter solidairement les frais de procédure (art. 131 CPJA). Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Il lui incombe en revanche de verser une telle indemnité à la commune qui, sans service juridique et face à une affaire juridiquement complexe, a dû faire appel à un mandataire extérieur (art. 139 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 16 octobre 2013 est confirmée. II. Les frais de procédure sont mis solidairement par 2'500 francs à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée. III. Un montant de 3'234 fr. 25 à verser à Me Fauguel à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de la recourante. IV. Communication.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 18 Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 25 juin 2015/cpf Président Greffier-stagiaire

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