

FR_GERICHTE 602 2015 28 vom 10. November 2015

FR Kantonsgericht, 2015-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_28

FR: FR_GERICHTE 602 2015 28 du 10 novembre 2015

IT: FR_GERICHTE 602 2015 28 del 10 novembre 2015

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. La recourante – agissant au nom de tous les hoirs et en tant que propriétaire de bien-fonds touchés par la révision du PAL – a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Les propriétaires ayant en outre versé l'avance de frais dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans peut revoir la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Devant le Tribunal cantonal, l'inopportunité peut être invoquée, notamment si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). En l'occurrence, l'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TC FR 602 2011 44 du 25 avril 2012 consid. 1c et 2A 00 65 du 26 octobre 2000). En l'espèce, la DAEC ayant statué sur recours, la Cour de céans examinera donc la décision sans contrôle de l'opportunité.

E. 3

Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le choix des solutions doit être guidé par des objectifs et des lignes directrices mentionnées dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 4 ss de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire; OAT; RS 700.1). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst.; RS 101) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de

l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d). Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte, le cas échéant, des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (art. 3 OAT; ATF 115 Ia 353 et les références citées). Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre,

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté est reconnue être importante en matière de planification.

E. 4

a) aa) La LAT a été modifiée le 15 juin 2012. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. Elles concernent notamment les art. 8 et 8a LAT, dont la teneur est désormais la suivante: "Art. 8 Contenu minimal des plans directeurs 1 Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins: a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire; b. la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité; c. une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre. 2 Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur." "Art. 8a Contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation 1 Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment: a. 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; b. la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain; c. la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti; d. la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15; e. la manière de renforcer la requalification urbaine. 2 Ils désignent les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. 3 Les mesures à prendre visent notamment les buts suivants: a. limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires; b. promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables; c. améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires." bb) Les dispositions transitoires de la modification du 15 juin 2012 figurent à l'art. 38a LAT. Selon l'al. 1, les cantons adaptent leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a al. 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification. Quant à l'al. 2, il prévoit que, jusqu'à l'approbation de cette adaptation du plan directeur par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné. b) A la suite de la modification de la LAT intervenue le 15 juin 2012, l'OAT a été modifiée le 2 avril 2014. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. Les dispositions transitoires relatives à cette modification figurent à l'art. 52a OAT. Aux termes de l'al. 1 de cet article, si, à l'entrée en vigueur de la modification du 2 avril 2014, un recours contre la décision rendue par l'autorité cantonale sur l'approbation d'un classement en zone à bâtir conformément à l'art. 26 LAT est en suspens, l'art. 38a al. 2 LAT ne s'applique pas à ce classement si le recours n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle partielle de la décision d'approbation ou

s'il a

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 été déposé de façon téméraire. Cela signifie a contrario que si la décision d'approbation intervient ultérieurement au 1er mai 2014, la nouvelle loi s'applique. L'art. 52a al. 2 OAT prévoit ce qui suit: "Durant la période transitoire prévue à l'art. 38a, al. 2, LAT, un classement en zone à bâtir ne peut être approuvé qu'aux conditions suivantes: a. une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision; b. des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent sont créées; ou c. d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente et, au moment de l'approbation au sens de l'art. 26 LAT, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée; l'obligation de déclassement tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu." c) Il convient de constater d'entrée qu'une mise en zone ne peut, dans les conditions légales en vigueur depuis le 1er mai 2014, pas avoir pour effet d'agrandir la zone à bâtir du canton. Or, en l'espèce, la commune ne prévoit pas de déclassement qui serait à même de compenser la mise en zone des articles G. _____ et H. _____ RF d'une surface totale de 45'399 m² et celle de l'article I. _____ RF d'une surface de 8'399 m². La mise en zone aurait comme conséquence qu'un terrain de même grandeur devrait impérativement être sorti de la zone à bâtir. Le solde des mises et sorties de zone en lien avec le nouveau PAL était négatif de 2'743 m² environ selon le plan initial de la commune. Certes, en tenant compte du fait que la DAEC n'a pas approuvé les modifications n° 10 et 15, ayant comme effet qu'une surface d'environ 11'142 m² ne sera pas soustraite à la zone agricole, si on déduit le solde négatif de 2'743 m², on parvient à un solde positif de 8'399 m². Il ne ressort cependant d'aucune pièce du dossier de planification ou de recours qu'une quelconque mesure de déclassement serait prévue ou judicieuse pour la surface dont la recourante demande le classement. Le canton de Fribourg dispose d'importantes réserves de zones à bâtir, puisqu'il est le canton suisse disposant de la deuxième plus grande part de zones à bâtir non encore construites (cf. Statistique suisse des zones à bâtir 2012, Statistiques et analyses, fig. 22 p. 26; arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013) et que ces réserves seront suffisantes jusqu'en 2030 (arrêt TF 1C_449/2014 du 21 octobre 2015 consid. 3; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse - de quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, 2008, p. 33; cf. également DUBEY, La dimension totale des zones à bâtir du canton, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 279 s.). Vu que le surdimensionnement de l'ensemble des zones à bâtir du canton de Fribourg est notoire, l'argumentation de la DAEC apparaît – dans la mesure où elle fait référence au moratoire – parfaitement justifiée sur son principe. Selon le Tribunal fédéral, dans les circonstances du canton de Fribourg, il n'y a pas lieu de valider des plans d'affectation aggravant, par l'adoption de nouvelles zones constructibles, leur non-conformité au nouveau droit, et démultipliant l'ampleur des mesures de rétablissement qui devront être prises à brève échéance (arrêt TF 1C_449/2014 du 21 octobre 2015 consid. 3). Fort de ce constat, le Tribunal souligne qu'une grande partie des griefs de la recourante deviennent sans pertinence. En particulier, on ne saurait dans ces conditions tenir compte d'un

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 besoin futur en zones à bâtir, qui se définit sur la base de la méthode des tendances. Le contraire contreviendrait clairement au but de la révision de la LAT qui introduit le moratoire afin que le canton puisse adopter une politique de gestion du

territoire qui respecte le but de ne pas disperser davantage les constructions et de préserver les terres cultivables. La disposition transitoire est certes stricte; or, cela correspond à la volonté explicite du législateur (arrêts TF 1C_612/2014 du 26 août 2015 consid. 2.6; 1C_134/2014 du 15 juillet 2014 consid. 6.4; cf. rapport explicatif de l'ARE relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, août 2013, ad art. 52a, p. 26 ss). La nouvelle LAT doit même s'appliquer, eu égard à l'important intérêt public, à des décisions d'approbation rendues avant le 1er mai 2014 et où le dimensionnement de la zone n'avait pas été mis en cause devant le Tribunal cantonal (arrêt TF 1C_449/2014 du 21 octobre 2015). Par ailleurs, il faut rappeler que, même en cas d'application de la méthode des tendances, la commune n'est en rien obligée d'épuiser la surface résultant de ces calculs. L'option pour la commune peut consister en une densification du bâti ou, ainsi qu'évoqué en l'espèce, en une stabilisation de la population, soit au maintien de la situation actuelle. Le taux d'augmentation possible de la zone à bâtir fixé dans le PDCant n'exprime qu'un potentiel théorique – qui devra d'ailleurs être revu – et ne constitue pas un chiffre impératif. La volonté de la commune de renoncer à la création de zones à bâtir nouvelles répond à un intérêt public important, consistant à réduire le surdimensionnement des zones à bâtir dans le canton et on ne peut lui reprocher de ne pas dimensionner sa zone à bâtir jusqu'au maximum prévu par le PDCant. Au contraire, par le biais d'une pesée des intérêts stricte, celle-ci a exprimé sa volonté de maîtriser la croissance des constructions sur son territoire. Cette manière de procéder relève de l'autonomie communale (cf. arrêt TC FR 602 2014 147 du 25 juin 2015). On peut également pleinement souscrire aux explications de la DAEC, selon lesquelles, si on obligeait les communes à mettre en zone toutes les surfaces que permet la méthode des tendances, on aboutirait à terme à un territoire entièrement bâti. Partant, la seule question qui peut être examinée par le Tribunal et qui pourrait être posée par la recourante est celle de savoir si ses terrains auraient dû être mis en zone (articles G._____ et H._____ RF) ou laissé en zone (article I._____ RF) en lieu et place d'autres surfaces du territoire communal. Tout au plus, le Tribunal pourrait examiner si des raisons importantes imposent la mise en zone à raison de la surface de 8'399m², correspondant au solde entre les sorties et les mises en zone suite à la décision d'approbation (solde négatif selon la commune 2'743 m², refus d'approbation de mise en zone 11'142 m²), au vu de l'obligation du status quo des zones à bâtir. Dans ce contexte encore, il ne faut pas perdre de vue qu'il incombe principalement à la commune de planifier son territoire. Cette dernière n'a à aucun moment – dans le cadre de la présente procédure et en connaissance de la décision d'approbation – laissé entendre que le refus d'approbation des modifications n° 10 et 15 changeait sa position par rapport aux parcelles ici litigieuses. Le Tribunal ne saurait faire abstraction de ce fait. De plus, même si la commune avait souhaité que la non-approbation de certaines modifications soit compensée par d'autres mises en zone, il ne saurait – selon la jurisprudence très stricte du Tribunal fédéral – être fait abstraction de la situation supra-communale, régionale et cantonale. Tout nouveau classement accroîtra – selon le Tribunal fédéral – la problématique du surdimensionnement, rendant nécessaire un déclassement supplémentaire d'une surface équivalente (arrêt TF 1C_449/2014 du 21 octobre 2015 consid. 4).

E. 5

a) Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Cette notion de "terrains déjà largement bâtis" devait être comprise de manière étroite: elle inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti, celles-ci s'entendant comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et, dans la règle, étant équipées (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 122 II 455 consid. 6a; 121 II 417 consid. 5a). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3; 136 II 204 consid. 7; cf. pour le tout: arrêt TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3). Le nouvel art. 15 LAT est entré en vigueur le 1er mai 2014 et prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3 in fine). Le nouvel art. 15 al. 4 LAT précise ce qui suit: "De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur." Avec ces modifications, le législateur a indiqué se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT durcit 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 (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 963 ch. 1.1). Une exigence fondamentale de l'aménagement du territoire postule une utilisation mesurée et judicieuse du sol ainsi qu'une utilisation rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 LAT; art. 75 al. 1 Cst.). Le Tribunal fédéral a relevé que la mesure de planification doit être fondée sur une pesée des intérêts en présence objectivement justifiable (art. 3 OAT). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont les suivants: réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, développement démographique, développement économique, état et développement du réseau de transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 15 LAT p. 43 et les références citées). Il y a encore lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBl 2009 I 315). Dans le contexte du moratoire et dans l'attente de l'adaptation du plan directeur cantonal, tous les éléments mentionnés ci-dessus pouvant justifier un élargissement de la zone à bâtir ne sont pas déterminants. En effet, l'intérêt actuellement prépondérant est celui de ne pas agrandir la zone à

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 bâtir dans l'attente de la réflexion au niveau cantonal relative au développement supra-communal, régional et supra-régional. b) L'art. 30 OAT précise ce qui suit au sujet de la garantie des surfaces d'assolement. Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan

directeur les mesures nécessaires à cet effet (al. 1) Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que (a) lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et (b) lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (al. 1bis). Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir (al. 2). La deuxième phrase de l'art. 15 al. 3 LAT dispose que, lorsque des zones à bâtir sont créées, il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. Il ressort de ce libellé que l'obligation de préserver la nature et le paysage suppose une pesée des intérêts en présence. La nécessité de maintenir les surfaces d'assolement exprime la volonté du législateur d'accorder une importance accrue à ces surfaces. Pour en tenir compte, les exigences matérielles à satisfaire pour recourir à des surfaces d'assolement en vue de créer des zones à bâtir ont ainsi été durcies dans l'OAT. Concrètement, l'art. 30 al. 1bis OAT s'applique lorsqu'un canton dispose encore de réserve en surfaces d'assolement. Lorsque le contingent minimal n'est plus garanti, l'alinéa 2 prévaut. Les cantons n'atteignant plus le contingent de surfaces d'assolement qui leur est prescrit ne peuvent classer des surfaces d'assolement en zone à bâtir qu'à condition de pouvoir les compenser hors des zones à bâtir ou de prévoir des zones réservées pour des territoires non équipés dans des zones à bâtir (art. 30 al. 2 OAT). Implanter sur des surfaces d'assolement des zones de maisons individuelles impliquant une forte consommation de surface par habitant ou habitante serait incompatible avec la protection spécifique dont jouissent les surfaces d'assolement (cf. rapport explicatif, ad art. 30 OAT). Le canton de Fribourg a été soumis au moratoire résultant de l'art. 30 al. 2 OAT et ne pouvait créer de nouvelles zones à bâtir dès lors que le quota des surfaces d'assolement selon le plan sectoriel fédéral de 1992 sur les SDA n'était pas atteint. Or, par expertise du 19 août 2015, l'inventaire des surfaces, qui a été nouvellement établi par le canton et affiche une réserve de surfaces d'assolement, a été avalisé par les autorités fédérales avec la conséquence que seul reste applicable l'art. 30 al. 1bis OAT (cf. lettre de l'ARE du 31 août 2015). c) Lorsque les zones à bâtir existantes ne sont probablement pas nécessaires à la construction dans les quinze années à venir au sens de l'ancien 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 (arrêts TF 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les arrêts cités). Même le fait qu'un terrain dispose de l'équipement de base n'impose d'ailleurs pas à lui seul son classement en zone à bâtir (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g et les arrêts cités). Cette jurisprudence est également applicable sous le nouveau droit d'aménagement du territoire révisé, entré en vigueur le 1er mai 2014.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14

E. 6

a) En l'espèce, la DAEC a refusé de mettre en zone les articles G. _____ et H. _____ RF. La parcelle G. _____ RF est répertoriée comme surface d'assolement de qualité A. Cela vaut également pour une grande partie de la parcelle H. _____ RF, qui pour le reste est inventoriée en qualité B2. Les surfaces d'assolement méritent – déjà sous l'ancien droit –

une protection particulière (cf. arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013). A la lumière du nouvel art. 30 OAT, une mise en zone résidentielle à faible densité – requise par la recourante pour l'article H._____ RF – ne pourrait pas être considérée comme utilisation optimale du sol, puisque la consommation de surface par habitant est incompatible avec ce principe. La mise en zone de ces surfaces répond de plus à un intérêt personnel privé des recourants (arrêt TF 1C_612/2014 du 25 août 2015 consid. 2.7). En ce qui concerne l'article G._____ RF, il sied par ailleurs de souligner que, selon la nouvelle loi, les zones à bâtir qui ne sont pas absolument nécessaires du point de vue du canton ne justifient pas de sacrifier des surfaces d'assolement. La délimitation des zones à bâtir doit donc répondre à un objectif que le canton également juge important. S'il est prévu de classer des surfaces d'assolement en zone à bâtir, l'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération. L'implantation sur des surfaces d'assolement ne peut être validée, qu'à condition qu'aucune autre solution n'apparaisse comme pertinente en termes d'aménagement du territoire en tenant compte de la haute importance des surfaces d'assolement. En l'espèce, en ce qui concerne l'option d'une mise en zone d'activités sur l'article G._____ RF, telle que souhaitée par la recourante, la commune estime que les possibilités de développement sur les zones d'activités des communes avoisinantes sont suffisantes. Ce choix ne saurait être critiqué. Au contraire, il devait se faire ainsi au vu de la nécessité de concentrer les zones d'activités. Un tel développement sur le territoire des communes, respectivement, des secteurs de J._____ et de L._____, où des terrains sont encore à disposition à proximité de l'autoroute, se justifie amplement. Ainsi la planification tient compte du développement supra-communal (arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013; ATF 116 Ia 339 consid. 3b). La recourante n'invoque aucun intérêt cantonal ou objectif qui pourrait remettre en cause le choix de la commune de renoncer à un agrandissement des zones d'activités sur son propre territoire. Pour ces seuls motifs, une mise en zone d'activité de l'article G._____ RF et une mise en zone résidentielle à faible densité de l'article H._____ RF n'entrent pas en ligne de compte. b) S'agissant de l'article I._____ RF, force est de constater que ce terrain est également proposé pour être inscrit en tant que surface d'assolement de qualité A. Il existe donc un intérêt manifeste à l'affecter à la zone agricole dans la révision du PAL. De plus, la commune expose que les raisons qui avaient justifié la mise en zone d'intérêt général à l'époque ont été réévaluées. Cet examen doit à l'évidence se faire dans le cadre de la révision du PAL – contrairement à ce que semble croire la recourante. Celle-ci perd de vue qu'une mise en zone d'intérêt général peut – si elle perdure – être assimilée à une expropriation, dès lors que l'utilisation des surfaces frappées par une telle mesure est limitée à des buts publics et que, partant, on ne peut plus jouir pleinement des droits de la propriété. L'obligation de la commune d'examiner à l'occasion de la révision du PAL le bien-fondé du maintien d'une zone d'intérêt général est dès lors nécessaire et l'omettre pourrait même lui être reproché. Dans ce contexte, la recourante ne peut manifestement tirer aucun argument du principe de la stabilité des plans (art. 21 LAT). Ce principe trouve du reste sa limite temporelle précisément dans la durée normale d'un PAL qui est de quinze

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 ans. Le Tribunal ne cerne d'ailleurs pas véritablement l'intérêt de la recourante à demander le maintien en zone d'intérêt général de la parcelle I._____ RF. De toute évidence, sous l'ancien PAL, elle ne pouvait pas être construite par la recourante. Elle ne pourra pas l'être si elle est maintenue en zone d'intérêt général. Quoi qu'il en soit, la commune explique d'une manière convaincante que non seulement cette parcelle est peu propice à la construction dès lors qu'elle supporte une ligne à haute tension

la rendant inconstructible sur presque la moitié de sa surface, mais aussi que le secteur est soumis au degré de sensibilité I quant aux immissions de bruit, ce qui poserait problème lors de l'implantation d'une école ou halle de sport. Ces éléments, tout comme celui des coûts liés au déplacement de la ligne à haute tension, constituent des intérêts à prendre en compte dans la pondération qui incombe à la commune. Le Tribunal souligne par ailleurs que depuis que l'article I._____ RF a été mis en zone d'intérêt général, non seulement la salle de culture, mais également les locaux de l'administration communale ont été érigés à un autre endroit. Cette parcelle ne doit manifestement plus être réservée pour accueillir ces deux infrastructures. Certes, la commune a motivé son souhait de mettre en zone l'article O._____ RF par le besoin de disposer d'une nouvelle école et halle de sport dans un futur proche. Néanmoins, elle poursuit le but de concentrer les infrastructures publiques autour des bâtiments communaux déjà construits. Ce souhait paraît justifié même si, à l'heure actuelle, cela ne pourra pas se réaliser sur l'article O._____ RF, dont la mise en zone n'a pas été approuvée. Vouloir en déduire une obligation pour la commune de construire cette école et la halle de sport sur le terrain de la recourante n'est en revanche pas possible. Au vu de la modification de la situation, de l'emplacement de l'article I._____ RF par rapport au centre du village et des infrastructures existantes, de sa constructibilité limitée et de sa nature en tant que surface d'assolement, le choix de la commune ne peut être critiqué. On terminera par le constat que, compte tenu de sa taille de 8'000 m² et du fait qu'il n'est entouré que sur deux côtés de zones à bâtir, on ne saurait admettre être en présence d'une brèche dans le bâti, même à l'aune de l'ancien art. 15 LAT. La nouvelle affectation du bien-fonds de la recourante n'a pas davantage pour effet de former une brèche dans un secteur largement bâti, mais étend au contraire la zone agricole existante de manière raisonnable.

E. 7

Les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution fédérale que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 26 et 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c). Ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, l'intérêt public à l'utilisation rationnelle du sol est manifeste et la décision querellée tient compte des principes ancrés dans les législations fédérale et cantonale. Selon la jurisprudence (ATF 113 Ia 444 consid. 5), la garantie de la propriété ne confère pas au propriétaire le droit d'exiger que son terrain reste de façon durable dans la zone dans laquelle il a été attribué. Un déclassement ne saurait être jugé disproportionné de par son principe. Cela vaut d'autant plus pour le non-classement en zone à bâtir. On ne voit pas, en l'espèce, en quoi les conditions particulières laisseraient apparaître injustifiée la décision de la DAEC relative au PAL de la Commune de B._____. La DAEC a dès lors à juste titre rejeté le recours de la recourante et confirmé la modification n° 8 concernant la mise en zone agricole de l'article I._____ RF et le refus de mise en zone à bâtir des articles G._____ et H._____ RF.

E. 8

Partant, le recours – entièrement mal fondé – doit être rejeté et les décisions d'approbation de la révision générale du PAL et sur recours prises par la DAEC le 4 mars 2015 confirmées.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14

E. 9

Il appartient aux propriétaires recourants qui succombent de supporter les frais de la procédure, en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

E. 10

La commune intimée requiert une indemnité de partie pour les frais nécessaires qu'elle a engagés pour la défense de ses intérêts. Selon l'art. 133 CPJA, la partie obtenant gain de cause a en principe droit à une indemnité de partie. Or, selon l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou si des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. Le domaine de l'aménagement du territoire est une tâche qui est dévolue à la commune. Afin de pouvoir préparer la révision de sa planification, elle doit disposer des connaissances détaillées non seulement de la situation de fait mais également de celle juridique sur la base de laquelle elle doit œuvrer. Admettre le contraire signifie en effet que la complexité de la planification dépasse les compétences d'une commune. On ne saurait dès lors admettre facilement qu'en ce domaine il est nécessaire de recourir aux services d'un avocat. Cela vaut tout particulièrement en l'espèce où la commune pouvait se contenter d'assister la DAEC qui avait rejeté le recours de la recourante et où – ainsi qu'il a été démontré ci-dessus – la mise en zone de nouveaux terrains, respectivement, de surfaces d'assolement n'est clairement pas possible. Partant, face à une situation aussi évidente sur le plan juridique, le Tribunal ne saurait admettre que la condition d'une complexité particulière est satisfaite en l'espèce (cf. à ce sujet PFAMMATTER, L'indemnité de partie devant le Tribunal administratif fribourgeois, in RFJ 1993, p. 126) La demande de la commune intimée tendant à l'octroi d'une indemnité de partie doit être rejetée. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, les décisions d'approbation de la révision générale du PAL de la Commune de B. _____ et sur recours prises par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 4 mars 2015 sont confirmées. II. Les frais de procédure sont fixés à CHF 3'500.- et mis solidairement à la charge de C. _____, D. _____, E. _____ et F. _____. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 Le présent arrêt 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 peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 10 novembre 2015/JFR/vth Président Greffière

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