

# FR\_GERICHTE 602 2016 32 vom 13. Oktober 2016

FR Kantonsgericht, 2016-10-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2016\\_32](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2016_32)

FR: FR\_GERICHTE 602 2016 32 du 13 octobre 2016

IT: FR\_GERICHTE 602 2016 32 del 13 ottobre 2016

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 8

août 2014, la Commune de Lully a rendu publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL), à savoir de son plan directeur, de son plan d'affectation des zones (PAZ) et de son règlement communal d'urbanisme (RCU). La troisième mise à l'enquête publique du 8 août 2014 est intervenue dans le but de se conformer à la nouvelle législation fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en force le 1er mai 2014. Pour respecter le moratoire interdisant en principe l'agrandissement des zones à bâtir, la commune a en particulier renoncé au maintien en zone d'activités de 168'171 m<sup>2</sup> compris dans le périmètre "Rose de la Broye" (modification n° 28). La révision a notamment pour objet l'harmonisation des PAL des Communes de Lully, Seiry et Boillon, qui ont fusionné le 1er janvier 2006, ainsi que la planification du territoire pour les 15 ans à venir. Le 21 août 2015, le Conseil communal de Lully a adopté la version finale de la révision générale de son PAL, décision qui a suscité un recours auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). La DAEC a publié le 6 novembre 2015 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. Elle en a également avisé la commune, laquelle s'est déterminée le 3 décembre 2015, notamment par rapport à la non-approbation des modifications n° 5b (mise en zone résidentielle de 19'533 m<sup>2</sup>), n° 6 (mise en zone d'intérêt général de 6'571 m<sup>2</sup> sur l'article 3190 RF pour y construire une école), n° 7b (mise en zone résidentielle de 10'172 m<sup>2</sup>) et n° 17 (mise en zone résidentielle de 17'540 m<sup>2</sup>). Pour les modifications précitées, la commune s'est déclarée prête à optimiser l'utilisation du sol par l'interdiction des places de parc en surface, l'augmentation de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 0.8 à 1.2 et le changement de la typologie du bâti. B. Par décision du 27 janvier 2016, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Elle s'est notamment fondée sur un calcul établi par la commune dans le cadre de la mise à l'enquête complémentaire du 8 août 2014 concernant l'évolution des zones à bâtir. Elle a relevé que, lors de la révision générale, 57'008 m<sup>2</sup> avaient été mis en zone et 168'171 m<sup>2</sup> avaient été dézonés, de sorte que le total des zones à bâtir, après une correction supplémentaire effectuée par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), était inférieur de 111'163 m<sup>2</sup> au total avant révision. Elle a souligné que le moratoire interdisant l'agrandissement des zones à bâtir était respecté. Concernant plus précisément la zone d'habitation, la DAEC a retenu que, "conformément au PDCant, la commune bénéficie d'un facteur de dimensionnement de 1.2 en tant que commune fusionnée. Selon les chiffres du dimensionnement de la période 1999-2013,

95'393 m<sup>2</sup> ont été construits au cours des 15 dernières années. La commune aurait donc droit, selon les critères du PDCant, à une réserve théorique de surface résidentielle non construite de 114'472 m<sup>2</sup> (95'393 m<sup>2</sup> x 1.2). La réserve effective de surface résidentielle non construite, prenant en compte les

Tribunal cantonal TC Page 3 de 20 nouvelles mises en zone et les retours en zone agricole, s'élève à 99'133 m<sup>2</sup> (49'558 m<sup>2</sup> de réserves et 49'575 m<sup>2</sup> de mises en zone). Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle offre une marge de 15'339 m<sup>2</sup> et est donc conforme au PDCant". La DAEC a relevé que les surfaces de zone mixte non construites auraient dû être comptabilisées dans le calcul de dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle au prorata du pourcentage fixé dans le RCU, en l'occurrence 50 %. Elle a toutefois ajouté que la différence résultante ne changeait pas fondamentalement le calcul. Concernant la préservation des surfaces d'assolement (SDA), la DAEC a constaté qu'il y avait une emprise des zones à bâtir sur les SDA de 52'790 m<sup>2</sup> qui étaient compensées par un retour de 125'200 m<sup>2</sup> aux bonnes terres agricoles. Selon elle, la planification respecte ainsi sur le principe le nouveau droit fédéral ainsi que ses dispositions transitoires. Partant, elle a approuvé la mise en zone résidentielle des terrains concernés par les modifications 5b, 7b et 17 en imposant que le plan directeur communal, le PAZ et le RCU soient adaptés selon le considérant IV de sa décision (augmentation de l'IBUS, changement de la typologie du bâti et interdiction des places de parc en surface; cf. IV.4 de la décision). Elle a formellement renoncé à approuver l'affectation proposée par la commune sur les mises en zone 5b, 7b et 17 (ch. V.2a de la décision). En ce qui concerne la modification n° 6, elle a confirmé l'existence d'un besoin pour agrandir l'école et a approuvé la mise en zone d'intérêt général (ZIG) y relative. C. Par mémoire du 29 février 2016, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a recouru contre cette décision d'approbation auprès du Tribunal cantonal, en concluant, sous suite de frais, à l'admission du recours, à l'annulation de cette décision et à la non-approbation de la révision générale du PAL de la Commune de Lully. A l'appui de son recours, l'office fait valoir que la DAEC a approuvé la mise en zone de l'article 3374 RF (modification n° 5b), de l'article 3190 RF (modification n° 6), des articles 3185, 3186 et 3187 RF (modification n° 7b) et de l'article 3109 RF (modification n° 17), tous situés sur des SDA, soit une emprise sur ces surfaces de 52'790 m<sup>2</sup>. Il soutient que la mise en zone d'habitation des articles 3374, 3185, 3186, 3187 et 3109 RF contrevient à l'art. 30 al. 1bis de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), dès lors qu'elle ne satisfait pas un objectif cantonal. Il estime que c'est également le cas en ce qui concerne la mise en zone d'intérêt général de l'article 3190 RF destiné à accueillir une école (modification n° 6). Il souligne qu'il ne ressort pas du dossier que la planification des écoles a été faite à l'échelon cantonal. Il rappelle que l'art. 30 al. 1bis let. a OAT exige en outre qu'un examen d'alternatives soit effectué et relève que cet examen fait défaut en l'occurrence. Selon lui, la possibilité de développer l'urbanisation de la commune à l'intérieur du milieu bâti n'a pas été examinée à satisfaction. Il ajoute enfin qu'en exigeant d'une part une optimisation de l'utilisation du sol, par l'augmentation de l'indice d'utilisation de celui-ci notamment, sans toutefois d'autre part réduire la surface mise en zone, la DAEC rend – selon toute vraisemblance – la surface mise en zone trop importante par rapport au besoin réel de la commune. D. Dans sa détermination du 30 mars 2016, le Service de l'agriculture (SAGri) explique – pour l'essentiel – qu'il ne lui incombe pas de se prononcer sur l'objet du litige. Le 19 avril 2016, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) relève que, même si une compensation est prévue pour une mise en zone consommant des SDA, les autorités cantonales doivent examiner que les critères de l'art. 30 al. 1bis OAT

sont remplis pour admettre cette mise en zone. Il indique que l'art. 30 OAT ne prévoit pas de dérogations – en cas de compensation sous forme de

Tribunal cantonal TC Page 4 de 20 déclassement hors de la zone à bâtir de SDA – aux conditions strictes prévalant à la mise en zone à bâtir de SDA. Il soutient ainsi que la mise en zone ne peut se faire que si un objectif d'importance cantonale le justifie, si aucune autre solution n'apparaît pertinente en terme d'aménagement et si ces surfaces sont utilisées de manière optimale, soit en prévoyant notamment la plus forte densité possible. Dans ses observations du 20 avril 2016, la DAEC conclut au rejet du recours. Selon elle, la préservation des SDA constitue uniquement un des intérêts à prendre en compte lors de la pesée globale des intérêts qui accompagne chaque projet d'aménagement du territoire. Elle estime que la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ne considère pas qu'il s'agisse d'un intérêt absolu qui ne peut pas être articulé avec d'autres intérêts contradictoires. Elle ajoute que la loi n'affirme pas non plus dans ce cadre que les SDA sont des surfaces quasi inconstructibles, sauf projet dont l'importance est jugée d'importance cantonale. La DAEC en conclut que l'art. 30 al. 1bis OAT est contraire à la LAT, laquelle ne prévoit pas qu'une priorité absolue doit être accordée à la protection des SDA. Selon elle, il suffit de veiller, lors de la délimitation de zones à bâtir, à maintenir le volume minimum de surfaces d'assolement déterminé dans le plan sectoriel y relatif. Elle considère que si l'importance du projet nécessitant une mise en zone sur des SDA n'est pas suffisamment démontrée, une compensation par un dézonage d'une surface équivalente d'un secteur présentant des qualités identiques permet de pallier à l'absence de l'importance cantonale du projet. Une telle interprétation de l'OAT reprend, selon la DAEC, les buts et principes de la LAT consistant à garantir le maintien du quota cantonal de telles surfaces. En ce qui concerne la mise en zone de l'article 3190 RF au profit d'une école, elle affirme l'existence d'un objectif jugé important par le canton, ce qui ressort entre autre du PDCant et est en l'espèce concrètement confirmé par le courrier du Service des bâtiments (SBat) du 21 mars 2016, duquel il ressort que le Conseil d'Etat a donné son aval à la construction de l'école litigieuse en raison d'un besoin démontré à l'échelle cantonale. Finalement, la DAEC soutient qu'il n'y a pas lieu d'examiner les conséquences d'une utilisation plus dense du sol sur la croissance démographique, puisque le PDCant en vigueur ne se base pas sur cette notion pour juger le dimensionnement des zones à bâtir. Dans sa prise de position du 10 mai 2016, la Commune de Lully conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Elle soutient, comme la DAEC, qu'en raison de la primauté du droit supérieur que constitue la LAT par rapport à l'OAT, on ne saurait arriver à la conclusion que la stricte application cumulative des conditions émises à l'art. 30 al. 1bis OAT est la seule et unique manière de parvenir au respect de la volonté du législateur, qui est et demeure la conservation du volume minimum de surfaces d'assolement et non l'interdiction totale d'utilisation de ces zones dans un autre but que l'agriculture. Pour le reste, elle souligne le caractère d'importance cantonale conféré à la construction de son école. Elle relève d'une part qu'à l'intérieur du bâti, il n'existe aucune autre possibilité pour implanter une école et, d'autre part, que toutes les surfaces du territoire de la commune sont des SDA. Enfin, elle souligne qu'elle n'a pas fait entièrement usage du facteur 1.2 pour calculer le besoin en surfaces constructibles que lui accorde le PDCant en qualité de commune fusionnée.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 20 en droit 1. Conformément à l'art. 89 al. 2 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), une unité subordonnée à un département fédéral bénéficie de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, pour

autant que le droit fédéral le prévoit et si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans son domaine d'attribution. Il ressort en outre des art. 33 al. 3 let. a LAT et 111 al. 2 LTF que le droit cantonal doit prévoir que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral; ainsi, si une autorité fédérale a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, elle peut recourir devant les autorités cantonales précédentes ou, pour autant qu'elle le demande, participer à la procédure devant celles-ci (TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 33, p. 35). L'ARE est habilité à recourir devant le Tribunal fédéral en vertu de l'art. 48 al. 4 OAT pour défendre les intérêts publics en matière d'aménagement du territoire, en particulier ceux protégés par le droit fédéral (arrêt TF 1C\_35/2011 et 1C\_173/2011 du 29 août 2011 consid. 1.4; ATF 136 II 359 consid. 1.1); l'office a à cet égard clairement démontré agir dans son domaine d'attributions. L'ARE est dès lors légitimé à agir devant le Tribunal cantonal en application des art. 33 al. 3 let. a LAT, 111 al. 2 LTF et 76 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Certes, la mise en zone à bâtir des parcelles visées par les modifications n° 5b, 7b et 17 n'a pas été confirmée à titre définitif par la DAEC, puisque celle-ci exige une nouvelle mise à l'enquête de leur affectation (conditions qu'elle a émises afin de pouvoir les approuver). Or, sur le principe, la DAEC a donné son aval à l'intégration de ces surfaces dans la zone constructible (ch. IV.4 de la décision). Il y a dès lors lieu d'admettre l'intérêt au recours, intérêt qui est d'ailleurs également celui de la commune qui doit disposer d'une réponse claire quant aux critiques soulevées par l'ARE. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est en outre recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 CPJA. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites. 2. a) Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit 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. b) En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel 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 TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, ad art. 26, p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, ad art. 2, p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, 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 disposition légale constitue

Tribunal cantonal TC Page 6 de 20 principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2, p. 34 et les références citées). 3. a) De jurisprudence constante, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application

immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant; le Tribunal fédéral a considéré que tel est le cas de la nouvelle LAT (ATF 141 II 393 consid. 2 et 3; arrêts TF 1C\_197/2015 du 2 février 2016; 1C\_365/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.4). b) En l'occurrence, la décision d'approbation est intervenue le 27 janvier 2016, soit ultérieurement à l'entrée en force de la révision de la LAT. Il ne fait dans ces circonstances pas de doute que la DAEC devait examiner la planification locale à la lumière des nouvelles prescriptions entrées en vigueur le 1er mai 2014. 4. a) Les nouvelles dispositions de la LAT redéfinissent le contenu des plans directeurs cantonaux (art. 8 et 8a LAT) et précisent les critères que doit remplir un terrain pour pouvoir être classé en zone à bâtir (art. 15 LAT). A titre transitoire, l'art. 38a LAT prévoit que les cantons adaptent leurs plans directeurs dans les cinq ans à compter de la révision de la loi (al. 1). 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 (al. 2). La loi ne prévoit aucune exception à cette règle. S'exprimant sur cette disposition dans le message accompagnant le projet de révision, le Conseil fédéral précisait que, durant cette période transitoire, "seuls les classements compensés par des déclassements de même surface sont autorisés" (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 966 ch. 1.3.1). b) Le canton de Fribourg a en outre été soumis au moratoire résultant de l'art. 30 al. 2 OAT et ne pouvait pas créer de nouvelles zones à bâtir sur des terres d'assolement, 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 SDA, a été avalisé par les autorités fédérales avec la conséquence que seul reste applicable l'art. 30 al. 1bis OAT, réglant les conditions dans lesquelles des terres d'assolement peuvent être mises en zone (cf. lettre de l'ARE du 31 août 2015). c) En ce qui concerne la planification ici litigieuse, cela signifie ce qui suit. Il n'est d'une part pas contesté que l'ensemble de la zone à bâtir de la commune n'a pas connu d'agrandissement et que, sur le principe, les dispositions transitoires ne sont pas enfreintes quant à cet aspect. D'autre part, le présent litige n'est pas, respectivement plus, à examiner à la lumière du moratoire relatif au classement en zone à bâtir de terres d'assolement vu que le canton a atteint le quota y relatif. 5. L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1

Tribunal cantonal TC Page 7 de 20 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT) un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (art. 47 OAT; arrêts TF 1C\_35/2011 du 29 août 2011 consid. 2.4; 1C\_225/2008 du

mars 2009 consid. 4.5.2). 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 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 (ATF 115 Ia 353 et les références citées). 6. a) Le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable, inscrit à l'art. 73 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Un développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. La nouvelle LAT consacre un tournant majeur pour l'aménagement du territoire, sous les auspices de ce principe constitutionnel. La logique des besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol, ressource par nature non renouvelable (cf. MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, in *Revue du droit de la construction et des marchés publics*, 2014, p. 223). Les nouvelles dispositions de la LAT visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage incontrôlé du paysage, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. message relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 960). L'art. 3 al. 3 LAT a trait aux principes régissant l'aménagement et exige à son al. 3 notamment qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. b) Le nouvel art. 15 LAT – entré en vigueur le 1er mai 2014 et applicable aux décisions d'approbation ultérieures à cette date (arrêt TC FR 602 2015 78 du 21 avril 2016) – 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). 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 20 l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). Le nouvel al. 4 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." c) Le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit dans la loi, à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014,

p. 224; FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 15 LAT, n° 56). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessite dès lors une appréciation de ce besoin futur. Par ailleurs, le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, 2001, ch. 236 p. 108 s.). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (JOST, Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, 2000, p. 140 ss). Ces principes sont explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 3 LAT. d) La jurisprudence a admis que la méthode des tendances (Trendmethode) est en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (arrêt TF 1C\_35/2011 et 1C\_173/2011 du 29 août 2011 consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; RFJ 1995 p. 328/9 consid. 2 et les références citées). Elle compare l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (arrêt TF 1C\_35/2011 et 1C\_173/2011 précité consid. 2.5; ATF 136 II 204 consid. 6.2; 116 Ia 221 consid. 3b; 116 Ia 331 consid. 4). 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, 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

### **E. 13**

novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBl 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 20 7. a) Ces principes n'ont en grande partie pas été introduits par la nouvelle LAT, mais régissaient déjà les nouvelles mises en zone avant le 1er mai 2014. Cependant, avec les modifications de la nouvelle LAT, le législateur a indiqué vouloir 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 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 963 ch. 1.1). Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 81; ATF 141 II 393 consid. 2). Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, la pratique administrative et judiciaire consistait à considérer que les

"besoins prévisibles pour les 15 années suivantes" ne pouvaient pas ou, en tout cas, ne devaient pas être établis de manière précise selon une méthode de calcul mathématique. La réforme législative entrée en vigueur le 1er mai 2014 constitue un changement important à cet égard, puisqu'elle consiste à donner à cette notion légale indéterminée un sens déterminé de manière arithmétique, selon une certaine méthode de calcul bien plus précise (cf. directives techniques sur les zones à bâtir, publiées par l'ARE; DUBEY, La dimension totale des zones à bâtir du canton, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 263 ss). En effet, à côté de la méthode des tendances, existait la méthode des pronostics qui se basait sur l'évolution probable du nombre de personnes, d'une part, et la consommation de surface de sol par personne, d'autre part. La nouvelle du 15 juin 2012 impose désormais une méthode de calcul uniformisée à l'échelle fédérale qui se rattache à la deuxième catégorie méthodologique (DUBEY, p. 265). b) Pour fixer le dimensionnement de la zone à bâtir sous la nouvelle LAT et en attendant le nouveau PDCant qui définira selon la nouvelle méthode de calcul le besoin du canton en terrains constructibles à l'échelle cantonale, il est toujours possible de recourir à la méthode des tendances. Il y a cependant lieu de vérifier si le pronostic, résultant de l'utilisation des surfaces dans les 10 à 15 ans passés, peut être confirmé. Il convient de procéder à une pesée globale des intérêts en jeu. Le Tribunal cantonal examine en particulier si le planificateur local a procédé à une analyse complète et s'il a suffisamment tenu compte des principes ancrés dans la LAT et renforcés par la modification entrée en vigueur le 1er mai 2014, respectivement, si la DAEC en a fait de même. c) Dans ce contexte, il sied en particulier de relever les éléments suivants: - Le principe de la concentration des zones à bâtir (cf. consid. 6c ci-dessus) conserve toute son importance et, du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis, art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; cf. arrêt TF 1C\_54/2015 du 2 novembre

Tribunal cantonal TC Page 10 de 20 2015 consid. 4; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 67 ; RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 9). - Déjà sous l'ancien droit, il a été constaté que l'évolution démographique peut influencer la détermination des terrains à construire. Au vu de la nouvelle méthode de calcul pour définir le besoin cantonal en terrains à bâtir (art. 15 al. 5 LAT), cet aspect prend davantage d'importance. En effet, il existe forcément un lien entre la croissance démographique, soit le nombre d'habitants, et le besoin en terres à bâtir, dont on ne saurait faire abstraction (cf. à ce sujet et pour la délimitation de la zone à bâtir au niveau cantonal: art. 30a, 1ère phrase in fine, OAT). Cela doit valoir même si la planification a été initiée sous l'ancien droit (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd. 2014, § 24 n° 12; cf. arrêt TC LU LGVE 2014 IV Nr. 5 du 11 août 2014 consid. 4). - Par ailleurs, il a été constaté dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (message relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959, 975 ch. 2.3 et 982; 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?, rapport 2008, p. 64 s.). Le principe du développement durable (cf. consid. 6a ci-dessus) impose dès lors davantage encore d'éviter une analyse qui se limite au territoire d'une seule commune. L'appréciation sur la délimitation correcte des zones à bâtir ne s'arrête en effet pas aux frontières communales, mais s'effectue également à l'échelle cantonale (message précité, FF 2010 959, 981; cf. ég. ARE, rapport, p. 4; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 55 ss; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, p. 226). 8. a) Dans la présente occurrence, la commune s'est basée, pour calculer l'étendue de sa zone à bâtir, sur la surface construite dans le passé pour déduire que le besoin futur sera majoré d'un facteur de 1.2 pour les 15 ans à venir. Selon le calcul, 95'393 m<sup>2</sup> ont été construits au cours des 15 dernières années. La commune aurait donc droit, selon les critères du PDCant, à une réserve théorique de surface résidentielle non construite de 114'472 m<sup>2</sup> (95'393 m<sup>2</sup> x 1.2). La réserve effective de surface résidentielle non construite, prenant en compte les nouvelles mises en zone et les retours en zone agricole, s'élève à 99'133 m<sup>2</sup> (49'558 m<sup>2</sup> de réserves et 49'575 m<sup>2</sup> de mises en zone). Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle offre une marge de 15'339 m<sup>2</sup> par rapport au facteur 1.2. Dans le rapport explicatif et de conformité de la commune (version 2013), il est notamment indiqué ce qui suit sous ch. 1.3: "En parallèle à sa révision générale du PAL et par sa volonté de coordonner une planification avec les communes avoisinante[s], le conseil communal de Lully a approché sa voisine Estavayer-le-Lac en vue d'une première réflexion sur une zone d'activités intercommunale". En outre, le ch. 1.5 relatif à la coordination avec les communes voisines dispose ce qui suit: "Les plans d'aménagement des communes voisines ont été consultés. La commune de Lully a approché la commune d'Estavayer-le-Lac au sujet de leurs zones d'activités mitoyennes. Un groupe s'est formé pour plancher sur le modelage d'une zone d'activités intercommunale.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 20 Une rencontre avec le SeCA et les auteurs de cette réflexion a eu lieu le 3 mai 2012. Il en est ressorti une volonté des deux communes de s'unir pour développer un secteur en commun. Les autres communes voisines ne sont que peu ou pas touchées par les options retenues dans le cadre de la révision du PAL de Lully." Sous le ch. 2.2.1, il est mentionné que la commune veut valoriser son rôle dans la collaboration intercommunale avec les communes voisines. Il y est indiqué que, pour atteindre ce but, la commune collabore actuellement au sein d'une entente intercommunale avec les communes d'Estavayer-le-Lac, Les Montets et Sévaz afin de mettre au point une planification sectorielle des zones d'activités (cf. également ch. 2.2.2). b) Il n'est pas contesté que le PAL révisé est, sur le principe, conforme au PDCant approuvé par le Conseil fédéral le 24 septembre 2004, lequel accorde le facteur 1.2 à ce type de commune (communes fusionnées). Il y a lieu de préciser que le PDCant ne prévoit pas de facteurs inférieurs à 1.0; des facteurs plus élevés sont attribués à des communes en fonction notamment de leur appartenance à des centres cantonaux, régionaux et intercommunaux ou touristiques, ainsi qu'à la qualité de leur desserte (voir PDCant, chapitre 2 "Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir"; cf. rapport explicatif et de conformité [version 2013], ch. 2.2.2, selon lequel la Commune de Lully bénéficie également d'une route cantonale axe prioritaire, d'une route cantonale axe secondaire et de la proximité d'une sortie d'autoroute). Or, le respect du PDCant contenant des prescriptions sur le dimensionnement de la zone à bâtir ne dispense pas les autorités de procéder à un examen

concret de la situation, afin de vérifier que les exigences du droit fédéral concernant le dimensionnement de la zone à bâtir sont respectées (cf. déjà sous l'ancien droit, arrêt TF 1C\_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3). Cela est d'autant plus vrai que, dans le contexte de la nouvelle LAT, le Tribunal fédéral a déclaré obsolète le PDCant. La Haute Cour a considéré que le calcul des besoins en zone à bâtir ne pouvait pas uniquement se faire sur la base du plan directeur cantonal présumé désuet avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, mais qu'il nécessitait notamment un examen concret supra-communal, voire régional (cf. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C\_15/2013 précité consid. 2.3.2). En d'autres termes, cela signifie qu'on ne saurait schématiquement déduire de la consommation de sol dans le passé un besoin futur, et cela encore moins si on ajoute à ce besoin – d'une manière schématique également – 20 % de surfaces par l'application du facteur 1.2. En effet, cela contreviendrait au principe de durabilité (cf. dans ce sens THURNHEER, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 226). Le Tribunal cantonal a dans ce contexte déjà constaté que ce raisonnement aboutirait à terme à un territoire entièrement bâti (arrêts TC FR 602 2015 76 du 26 février 2016 consid. 6c; 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 4c). En l'espèce, les autorités se sont essentiellement bornées à renvoyer au PDCant en prenant en considération l'augmentation maximale de la surface autorisée par celui-ci (décision d'approbation, ch. 2; cf. préavis de synthèse d'examen final du SeCA du 23 octobre 2015, ch. 4.2). Or, la limite définie dans le PDCant pouvait, déjà sous l'ancien droit, n'être comprise que comme limite maximale, ce qui valait selon le Tribunal fédéral, en principe et sous réserves de circonstances particulières, également pour le résultat de la méthode des tendances (cf. ATF 136 II 204 consid. 7; arrêts TF 1C\_145/2013 du 6 décembre 2013; 1P.87/1994 du 28 avril 1994 consid. 4b). La méthode des tendances ne pouvait ainsi, déjà sous l'ancien droit, pas remplacer un examen différencié des besoins et intérêts en présence, ce d'autant moins que le canton de Fribourg

Tribunal cantonal TC Page 12 de 20 dispose d'importantes réserves de zones à bâtir et que leur surdimensionnement est notoire selon le Tribunal fédéral (cf. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TC FR 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 4c). En effet, le canton de Fribourg 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, fig. 22 p. 26). Il est dès lors probable que les communes avoisinantes disposent encore de zones à bâtir dépassant le besoin calculé selon la méthode des tendances, ce qui nécessite d'autant plus un examen concret supra-communal pour le village non urbain de Lully (cf. arrêt TF 1C\_15/2013 du 9 août 2013). En l'espèce, la DAEC motive le facteur 1.2 par le fait que les communes ont fusionné. Le lien entre une fusion de communes et leur développement accéléré n'est pas évident et mérite encore davantage un examen concret. Il y a en particulier lieu d'examiner si une telle évolution est souhaitable à cet endroit et si un besoin de surfaces constructibles supérieur à celui du passé peut être envisagé. La Cour de céans constate que, sur le plan supra-communal, régional et supra-régional, l'examen concret ne s'est pas fait par le planificateur, ni par la Direction. Il ne suffit manifestement pas en l'espèce de s'être limité à consulter les plans des communes voisines et d'affirmer, dans le rapport explicatif et de conformité, qu'il en a été tenu compte. Il est impératif d'expliquer, chiffres à l'appui, comment s'est opéré cet examen. Il ressort de plus des pièces du dossier que cette coordination semble s'être limitée à la zone d'activités. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, qui renforce les efforts pour lutter pour une utilisation rationnelle du territoire à l'échelle du canton, une analyse supra-communale est indispensable. Il est

rappelé que l'art. 15 al. 3 LAT a été modifié quant à cet aspect et ne laisse désormais pas place à interprétation. Ainsi, pour ce seul motif déjà, il faut constater que la zone résidentielle (99'133 m<sup>2</sup>), qui dépasse même la surface calculée selon la méthode des tendances (95'393 m<sup>2</sup>), ne peut pas être approuvée. c) A cela s'ajoute qu'en ce qui concerne les modifications n° 5b, 7b, et 17 – qui prévoient la mise en zone résidentielle avec un IBUS de 0.8 –, la DAEC impose que les prescriptions relatives à l'utilisation du sol soient adaptées pour garantir que celle-ci soit optimale (augmentation de l'IBUS à 1.2, changement de la typologie du bâti et interdiction de places de parc en surface). La condition posée par la DAEC a comme conséquence que cette surface mise en zone totalisant presque 50'000 m<sup>2</sup> pourra accueillir davantage d'habitants, ce qui influence le lien entre le pronostic relatif à la croissance démographique et les surfaces mises à disposition pour construire. En effet, la commune s'est fondée sur un certain pronostic de croissance (cf. ch. 1.1 et 2.2.3 du rapport explicatif et de conformité [version 2013]: plus de 700 habitants en 2000, 1044 en 2013) et a défini sur cette base la surface de la zone résidentielle; or, cette même surface pourra dorénavant accueillir davantage de personnes et, partant, ne plus correspondre aux prévisions. Si, dans sa réponse au recours, la DAEC souligne que le PDCant ne repose pas sur le critère de la croissance démographique pour définir la surface de la zone à bâtir, elle perd de vue qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, les prémisses ont considérablement changé quant à cet aspect (cf. consid. 7a ci-dessus). On ne saurait donc se borner à renvoyer à un PDCant qui a été jugé obsolète par le Tribunal fédéral. En l'occurrence, il s'y ajoute qu'un des enjeux de la planification était celui de protéger le cadre de vie existant, à savoir notamment la protection du paysage traditionnel de la région, des caractéristiques d'appropriation du territoire, des sites naturels et éléments paysagers structurants

Tribunal cantonal TC Page 13 de 20 (cf. ch. 1.6 du rapport explicatif et de conformité [version 2013]). Si, sur des surfaces importantes, on change la typologie du bâti pour permettre la densification, il est à craindre que ces buts soient mis en péril. Enfin, la commune avait initialement prévu une zone d'activités nettement plus étendue. Ce n'est qu'au cours de la planification que celle-ci a été réduite pour satisfaire à la nouvelle loi. En conséquence, le nombre d'entreprises qui s'installeront sur le territoire pourrait baisser et on peut se poser la question de savoir si cette diminution ne devrait pas également influencer le besoin en surfaces d'habitation. d) Force est de constater que l'approbation des modifications n° 5b, 7b et 17, qui concernent des mises en zone à bâtir, ne peut pas être confirmée. 9. Les modifications (n° 5b, 7b, 17 ainsi que n° 6) du PAL relatives à des mises en zone contestées par l'office recourant s'effectuent de plus sur des terres d'assolement. a) L'art. 30 OAT a la teneur suivante: "1 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. 1bis 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. 2 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. 3 Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir. 4 Les cantons suivent les modifications qui

affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1)". Selon le Conseil fédéral, l'art. 30 al. 1bis OAT – qui est entré en vigueur le 1er mai 2014 – énonce les dispositions dans lesquelles le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir est admis. Ces conditions sont des exigences découlant du droit fédéral au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, par conséquent: l'autorité qui adopte un plan d'affectation entraînant la sollicitation de surfaces d'assolement est tenue de montrer, dans le rapport destiné à l'autorité cantonale d'approbation, comment la planification tient compte des exigences figurant à l'art. 30 al. 1bis OAT. Ce dernier article s'applique à toutes les surfaces présentant la qualité requise et constituant à ce titre des surfaces d'assolement, qu'elles soient ou non désignées comme telles dans le plan directeur cantonal. A noter que la disposition précitée s'applique – selon les autorités fédérales du moins – également si les surfaces d'assolement sont compensées (cf. Préservation des terres cultivables, plan sectoriel des surfaces d'assolement, lettre circulaire aux cantons du 29 juin 2015, valable dès le 8 juillet 2015 et consultable sur le site internet [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch), sous Développement et aménagement du territoire, Stratégie et planification, Conceptions et plans sectoriels, Plans sectoriels, Surfaces d'assolement).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 20 b) La DAEC et la commune sont en revanche toutes les deux d'avis que cette disposition, interprétée dans le sens où elle s'applique même dans les cas où les surfaces d'assolement qui sont mises en zone sont compensées par des retours de SDA en zone agricole, n'est pas conforme à la LAT. Selon elles, le Conseil fédéral aurait outrepassé le cadre de la délégation qui lui était conférée par la loi. c) Le Conseil fédéral a édicté l'OAT directement sur la base de la compétence constitutionnelle que lui attribue l'art. 182 al. 2 Cst. (cf. ATF 128 II 222 consid. 3.2.1; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 168). Les ordonnances d'exécution du Conseil fédéral concrétisent la loi pour en faciliter la mise en œuvre. Elles réalisent ainsi la volonté du législateur par des prescriptions détaillées et permettent une meilleure application de la loi, en définissant par exemple les notions légales générales, en précisant les modalités pratiques d'application de la loi ou en fixant, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Ces règles dites "secondaires", contenues dans les ordonnances d'exécution, doivent rester dans le cadre établi par la loi qu'elles peuvent préciser mais non compléter. Le Conseil fédéral tient sa compétence d'édicter des ordonnances directement de l'art. 182 Cst. bien que cette compétence soit aussi souvent prévue dans les dispositions finales de la loi qu'il précise par son ordonnance (cf. ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, 2013, n. marg. 54 et les arrêts cités; HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9ème éd. 2016, p. 572 n. 1859). En effet, l'art. 182 al. 2 Cst. peut être considéré comme le fondement constitutionnel du pouvoir normatif d'exécution du Conseil fédéral (cf. AUER ET AL., Droit constitutionnel suisse, Vol. I L'Etat, 3ème éd. 2013, n. 1977). Selon la jurisprudence, les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs limitent le droit du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances d'exécution par quatre règles. En premier lieu, l'ordonnance d'exécution doit se rapporter à la même matière que celle qui fait l'objet de la loi qu'elle exécute. Ensuite, elle ne peut ni abroger, ni modifier cette loi. En troisième lieu, elle doit rester dans le cadre tracé et la finalité poursuivie par la loi et se contenter de préciser la réglementation dont celle-ci contient le fondement. Enfin, l'ordonnance d'exécution ne doit pas imposer au citoyen de nouvelles obligations qui ne sont pas prévues par la loi, et ceci même si ces compléments sont conformes au but de la loi (cf. ATF 136 I 29 consid. 3.3; 130 I 140 consid. 5.1; ATAF 2009/6 consid. 5.1.1; AUER ET AL., n. 1605; TSCHANNEN, in Ehrenzeller et al., Die

schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3ème éd. 2014, ad art. 164 Cst. n° 35). d) Ancrée dans la Constitution fédérale (art. 75, 102 et 104 Cst.), la protection des surfaces qui se prêtent à l'agriculture est un élément important régissant le développement territorial. L'intérêt de l'agriculture est à prendre en compte tant par le législateur que par le planificateur. La LAT prévoit à l'art. 3 al. 2 let. a, le principe applicable à l'aménagement, qui consiste à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables. Depuis la première étape de la révision de la LAT, la loi cite en plus explicitement la garantie des surfaces d'assolement. Selon l'art. 15 al. 3 LAT, 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. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. Ceci dit, on relève que, déjà sous l'ancien droit, la soustraction à la zone agricole d'un secteur particulièrement adapté à l'agriculture devait être justifiée par des motifs prépondérants et le changement d'affectation présupposait ainsi une mise en balance à la fois minutieuse et globale des intérêts concernés (ATF 134 II 217 consid. 4.1; arrêt TF 1C\_852/2013 du 4 décembre 2014).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 20 Comme exposé ci-dessus, avec la dernière révision de la LAT, le principe d'aménagement selon lequel des surfaces suffisantes de terres arables doivent être maintenues pour l'agriculture s'est vu complété par celui exprès selon lequel les surfaces d'assolement doivent être préservées (art. 3 al. 2 let. a LAT). L'art. 15 al. 3 LAT est également explicite quant à cette volonté de protection (cf. FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 70). Il ressort du libellé des art. 3 et 15 LAT que l'obligation de préserver la nature et le paysage suppose une pesée des intérêts en présence (cf. rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire d'août 2013, p. 8). Selon le Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, aucune priorité absolue ne doit toutefois être accordée à la protection des SDA ainsi que de la nature et du paysage par rapport aux autres buts et principes de l'aménagement du territoire. Dans l'intérêt de la protection des terres agricoles expressément mentionnée dans l'initiative pour le paysage, il faut simplement veiller, lors de la délimitation de zones à bâtir, à maintenir le volume minimum de surfaces d'assolement déterminé dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (FF 2010 959, 982 ch. 2.4). e) Dans ce contexte, l'art. 30 al. 1bis OAT doit essentiellement être compris dans le sens où les SDA sont particulièrement protégées dans le cadre de la coordination des intérêts divers, parfois antagonistes, régissant la planification locale (cf. à ce sujet également arrêt TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008; ATF 115 Ia 350 consid. 3f/bb; 114 Ia 371 consid. 5d). En principe, cette protection doit cependant exister indépendamment d'une compensation. La valeur des SDA est une valeur en soi et toute mise en zone doit être soumise à un examen approfondi, tel que le Tribunal fédéral l'a explicitement déjà précisé à l'aune de l'ancienne LAT. Interpréter le message (ch. 2.3) dans le sens où la protection est inexistante si le quota minimal du canton est respecté reviendrait à assouplir les exigences applicables à la question de la pesée des intérêts permettant de soustraire des SDA à l'agriculture. Cela serait totalement contraire au but de la révision de la LAT et irait manifestement à l'encontre du principe de la durabilité, car il suffirait de constater que la réserve du canton est suffisante pour permettre une mise en zone. La Suisse connaît – en comparaison avec d'autres pays – une proportion relativement faible de surfaces agricoles par habitant (cf. RÖÖSLI, Schutz des Kulturlandes, Communications de droit agraire, CDA 3/2014 p. 123). Le pays est en même temps confronté à une augmentation de la population. Si, pour chaque

nouvelle mise en zone sur des terres d'assolement, on renonçait à procéder à une pesée des intérêts au seul argument que la surface est compensée par un retour en zone agricole ou que le quota minimal cantonal est atteint, on se priverait d'une possibilité de réduire la pression qui existe sur les terres d'assolement. Cela irait à l'encontre d'une planification à long terme où il est prévisible que la surface agricole devra satisfaire les besoins de davantage de personnes. Dans ce contexte, on ne voit pas dans quelle mesure le Conseil fédéral aurait violé la LAT en renonçant à prévoir une exception à la nécessité de peser les intérêts en présence lorsque la surface est compensée. La tendance va même vers une solution encore plus stricte – déjà adoptée d'ailleurs dans certains cantons (arrêt TC LU LGVE 2014 IV Nr. 5 du 11 août 2014 consid. 4.3.2; LUSTENBERGER, Fruchtfolgeflächenstrategie des Kantons Luzern, in URP 2013, p. 677 ss; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 71) et prévoyant que, même si la pesée des intérêts à la lumière des conditions de l'art. 30 al. 1bis OAT justifie une mise en zone, une compensation doit intervenir (cf. rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 intitulé "Maintien de la superficie des terres cultivables", FF 2016 p. 3365 ss; cf également RÖÖSLI, p. 123 ch. 3). On peut faire une

Tribunal cantonal TC Page 16 de 20 analogie pour mieux comprendre la problématique: on ne saurait lever la protection d'un bâtiment classé "bien culturel" au motif qu'un autre bâtiment est soumis à cette protection. Pour le reste, les critères que le Conseil fédéral a retenus et qui peuvent justifier une mise en zone de surfaces d'assolement sont parfaitement aptes et proportionnés à atteindre le but de la protection accrue des surfaces agricoles telle qu'elle est prévue aux art. 3 et 15 LAT. Il convient notamment de relever que, selon le rapport explicatif, le Conseil fédéral explique que les deux critères de l'art. 30 al. 1bis OAT laissent une marge d'appréciation considérable, ce qui est, selon lui, important au vu du large spectre que peuvent couvrir les situations concrètes et les intérêts à prendre en considération. En relevant cet aspect, le Conseil fédéral reprend exactement la volonté du législateur qui interdit une protection absolue, mais veut faire bénéficier ces surfaces d'une protection accrue. Il y a lieu de souligner que les critères n'introduisent pas une protection schématique mais se contentent de citer d'une manière abstraite les aspects auxquels il faut porter une attention particulière dans la pesée des intérêts. Si la première condition (art. 30 al. 1bis let. a OAT) exige que le canton juge important le projet, elle s'inscrit dans la tendance que la planification doit davantage être réfléchie à un niveau supra-communal (cf. à ce sujet art. 15 al. 3 LAT). Il va de soi qu'un canton peut juger important également un projet communal. Le critère s'avère en effet très souple, permettant ainsi de veiller à ce que la soustraction de terres d'assolement de la zone agricole se fasse pour un but d'une certaine importance. On ajoute que, selon la nouvelle LAT, le contenu obligatoire des plans directeurs est circonscrit d'une manière beaucoup plus précise, ce qui traduit également la volonté de planifier les principes du développement territorial dans un espace plus étendu que celui des seules communes (MARTI, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 32 ss). Cela va inévitablement de pair avec une certaine limitation de l'autonomie communale quant à la planification de leur territoire. Si le canton doit examiner une mise en zone de terres d'assolement, il convient de s'assurer que la mesure de planification s'inscrit dans la planification à l'échelle du canton, sans pour autant écarter l'intérêt communal, ainsi que le démontre le cas concret (cf. ci-dessous consid. 10b, pour la modification n° 6 relative à la mise en zone d'intérêt général pour la construction d'une école). Enfin, on souligne

que, puisqu'il incombe au canton d'approuver les planifications, celui-ci aurait déjà pu, sous l'égide de l'ancienne loi, constater que la pesée des intérêts aurait interdit une mise en zone sur des terres d'assolement. L'art. 30 al. 1bis let. a OAT émet comme condition supplémentaire que la mise en zone ne peut intervenir que si l'objectif ne peut pas être atteint judiciairement sans recourir aux SDA. Cette condition permet manifestement une marge d'interprétation et ne pose pas des conditions disproportionnées. Dans d'autres domaines également, une telle recherche d'alternatives moins nuisibles est exigée, par exemple pour les constructions hors zone où une analyse doit être faite quant à l'emplacement (arrêts TF 1C\_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 4.2; 1C\_892/2013 du 1er avril 2015). Il apparaît qu'en tant qu'elle fixe comme objectif la densification de la zone à bâtir et la préservation des surfaces d'assolement, la LAT indique assurément la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale, ce qui implique manifestement la recherche d'alternatives qui n'empièteraient pas sur les terres arables. La seconde condition (art. 30 al. 1bis let. b OAT) relative à l'utilisation optimale de ces terrains peut sans autre être confirmée. En effet, s'il s'avère nécessaire de sacrifier des surfaces d'assolement pour un projet de construction, il importe de veiller à ce que le terrain soit utilisé d'une manière rationnelle. Le Tribunal souligne que le terme "optimale" peut également être interprété d'une

Tribunal cantonal TC Page 17 de 20 manière conforme à la LAT. Une utilisation optimale signifie qu'elle doit s'intégrer dans les principes de l'aménagement du territoire. Si on procède à une interprétation conforme à la loi, le terme choisi n'exclut pas non plus par principe certaines mises en zone. Les exemples cités dans le rapport explicatif (places de parc, zones résidentielles à faible densité) illustrent que de tels projets ne méritent en principe pas qu'on sacrifie des terres d'assolement. En revanche, si le canton juge important la mesure et que la pesée des intérêts démontre qu'il existe un besoin ou une nécessité au vu d'une planification cohérente de recourir à des surfaces d'assolement, l'art. 30 al. 1bis OAT ne l'exclut pas. Le Tribunal renvoie également aux travaux parlementaires actuels, notamment au rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 mentionné ci-dessus déjà (cf. consid. 9e), duquel il ressort en particulier le constat de la nécessité de protéger les SDA encore davantage: cette commission salue les précisions apportées au niveau de l'ordonnance dans le cadre de la première étape de la révision de la LAT, notamment l'obligation explicite de garantir une surface minimale d'assolement dans les cantons et les exigences accrues pour la pesée des intérêts lors du classement de SDA en zone à bâtir. Enfin, il y a lieu de constater que la Confédération ne peut pas légiférer seulement en vertu de la LAT, mais également sur la base de ses compétences dans le domaine du droit agricole et de l'approvisionnement du pays (cf. HUSER, Planen in der Landwirtschaftszone, Communications de droit agraire, CDA 2-3/2015, p. 63 ch. 4.6.4). Dans ces conditions, la Cour de céans ne voit pas dans quelle mesure le Conseil fédéral aurait outrepassé ses compétences en édictant l'art. 30 al. 1bis OAT. Reste à examiner son application au cas présent (consid. 10). 10. Il y a lieu d'examiner séparément les modifications n° 5b, 7b et 17, qui concernent des mises en zone d'habitation (let. a), et la modification n° 6 relative à la zone d'intérêt général (let. b). a) Au vu de ce qui vient d'être exposé quant à l'art. 30 al. 1bis OAT, il est in concreto encore davantage nécessaire que l'extension de la zone constructible résidentielle de la Commune de Lully (modifications n° 5b, 7b et 17), qui empiète sur des SDA, soit examinée à la lumière supra-communale et cela indépendamment des surfaces d'assolement qui sont retournées en zone agricole. L'art. 15 al. 3 LAT l'exige d'ailleurs sans équivoque. Il ne suffit manifestement pas d'imposer

une utilisation plus dense sur les surfaces d'assolement qu'on veut soustraire de la zone agricole pour admettre qu'une véritable pesée des intérêts est intervenue. Le canton aurait dû expliquer pour quelle raison il estime important que ce type de zone résidentielle à faible densité, respectivement de densité moyenne – ainsi qu'il l'a imposé –, s'inscrit dans une planification cantonale qui tient compte de tous les intérêts qui doivent être pris en compte selon la nouvelle LAT. Il ressort de ce qui précède que les modifications n° 5b, 7b et 17 ne peuvent manifestement pas être admises. Partant, la planification doit être annulée pour ce motif. b) En ce qui concerne la mise en zone d'intérêt général de la modification n° 6, la Cour de céans constate qu'un permis de construire a été délivré et que l'école a ouvert ses portes pour l'année scolaire 2016/2017 (cf. article du Journal La Liberté du 3 septembre 2016). Bien qu'il les ait requis de l'autorité intimée, le permis de construire et le préavis du SeCA n'ont pas été produits au Tribunal cantonal. Il n'y a cependant pas lieu de se prononcer dans le cadre du présent litige sur la légalité d'un tel procédé; le Tribunal s'étonne néanmoins que les autorités cantonales ne veillent

Tribunal cantonal TC Page 18 de 20 pas davantage au respect du principe selon lequel les planifications locales ne peuvent pas bénéficier d'un effet anticipé positif des plans. La planification étant annulée (cf. consid. 9 et 10a), il n'y a en soi pas nécessité de se prononcer sur la modification n° 6. Cela étant, vu que l'école a déjà été érigée sur la parcelle litigieuse, il y a lieu de préciser ce qui suit pour des motifs d'économie de procédure. Le SeCA a estimé que la création d'un nouvel établissement scolaire pouvait être considérée comme un objectif jugé important par le canton. Comme il l'a expliqué dans sa réponse au recours, cette exigence est satisfaite. En effet, selon le PDCant, l'enseignement préscolaire et primaire est organisé, du point de vue des infrastructures, à l'échelle des cercles scolaires. Chaque cercle scolaire doit avoir un nombre suffisant d'élèves pour des questions d'organisation de l'enseignement et de rationalisation des équipements. Le choix à effectuer en matière de construction et de localisation d'une infrastructure scolaire est de la compétence des communes. Le programme de construction est établi conjointement avec le Service des ressources en fonction de données et de prévisions de la statistique scolaire et de critères d'ordre fonctionnel et économique. L'étude et la réalisation de constructions pour l'enseignement préscolaire et primaire est également de la compétence des communes concernées. Les bâtiments d'enseignements préscolaires et primaires doivent être localisés en vue de limiter au maximum la durée des déplacements pour les élèves. Enfin, le PDCant indique qu'il incombe au canton d'établir et de mettre à jour chaque année la planification scolaire qui permet d'examiner les besoins en constructions scolaires. Ce principe est repris à l'art. 8 de la loi fribourgeoise du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) disposant que seules peuvent être subventionnées les dépenses qui répondent à un besoin reconnu après l'analyse des données locales et régionales et qui sont réalisées en conformité avec les dispositions de cette loi et de sa réglementation d'exécution. Le besoin est reconnu par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) pour les écoles enfantines et primaires. Invité à se déterminer, le Service des bâtiments (SBat) a indiqué dans son courrier daté du 21 mars 2016 que le Conseil d'Etat a donné son aval à la construction de l'école litigieuse en raison d'un besoin démontré à l'échelle cantonale. En effet, dans le canton de Fribourg, la règle générale veut qu'un enfant fréquente l'école du cercle scolaire de son lieu de domicile ou de son lieu de résidence habituelle. Les élèves habitant Châtillon et Lully (Seiry et Bollion) fréquentent les établissements du cercle scolaire de Châtillon-Lully. Un besoin pédagogique

ayant été constaté pour ce cercle scolaire, la construction de nouveaux bâtiments à Lully est par conséquent nécessaire. Il ressort en outre d'un extrait d'un procès-verbal des séances du Conseil d'Etat du 3 décembre 2012 que celui-ci a préavisé favorablement le subventionnement de la construction d'un bâtiment scolaire sur la Commune de Lully et ceci en fonction d'une clause du besoin qui démontre la nécessité d'une telle construction (cf. également courrier du SBat du 21 mars 2016). La commune a choisi d'orienter son développement principalement dans le village de Lully, qui dispose des infrastructures publiques nécessaires et de la meilleure desserte en transports publics (cf. préavis de synthèse du SeCA, ch. 4.3). A cela s'ajoute que la salle de sports utilisée par les écoles se situe à Lully. Selon la commune, le nombre croissant d'élèves ainsi que la récente fusion exige de définir une zone d'intérêt général et de restructurer les besoins en salles de classe, en crèche et en garderie. Cette zone devra répondre à différents critères en termes de centralité, de tranquillité, de sécurité

Tribunal cantonal TC Page 19 de 20 et de facilité d'accès (cf. rapport explicatif et de conformité [version 2013], ch. 1.6). D'après la commune, les élèves de la Commune de Lully sont regroupés avec ceux de la Commune de Châtillon. Ce groupement scolaire représente trois classes pour les deux années d'école enfantine à Bollion, Lully et Seiry, deux classes de première primaire à Lully, une classe de deuxième primaire à Seiry, une classe de troisième primaire à Châtillon, une classe de quatrième primaire à Châtillon, une classe de cinquième à Seiry et une classe de sixième à Seiry. Au total, le cercle scolaire compte 183 élèves pour l'année scolaire 2012-2013. La commune expose qu'après étude, il est apparu que la ZIG actuelle située aux abords de la salle polyvalente était insuffisante pour répondre aux besoins actuels et futurs; une extension de cette zone s'avère nécessaire pour l'extension en cours du complexe scolaire de Lully. On ne saurait remettre en cause qu'il est judicieux d'implanter l'école à l'endroit où le développement est favorisé et où des infrastructures sont déjà existantes. Le SBat confirme dans son courrier du 21 mars 2016 qu'il "existe une clause du besoin pédagogique qui incite les communes à construire tous nouveaux bâtiments à proximité d'écoles existantes afin de favoriser un fonctionnement adéquat de l'Ecole. Le projet de Lully répond à cette condition". Par ailleurs, la commune affirme qu'elle n'a pas d'alternative pour implanter l'école sur un autre terrain en zone à bâtir existant sur cette portion de son territoire. En effet, au vu des plans, la seule parcelle située à proximité du village et suffisamment grande pour accueillir cette infrastructure est la parcelle article 3177 RF. Or, selon le rapport explicatif et de conformité, le haras de Lully – qui a été mis auparavant déjà en zone d'activité à prescription spéciale afin d'étendre ses possibilités de développement – se situe sur cette parcelle (ch. 2.2.6). On ne saurait imposer, dans ces circonstances et au vu de la volonté de la commune de soutenir un centre équestre, cet emplacement comme alternative. Par ailleurs, le village de Lully est entouré de SDA, de sorte qu'une mise en zone à un autre endroit n'aurait pas l'effet souhaité. Dans ces circonstances – à savoir le projet est jugé important par le canton et d'autres implantations ne sont pas envisageables –, on ne saurait remettre en cause le critère d'une utilisation rationnelle du sol. Il est évident que, si la surface de plus de 6'000 m<sup>2</sup> paraît grande, il y a cependant lieu de tenir compte d'éventuels besoins d'agrandissements des infrastructures dans le futur et de prendre en compte que la place mise à disposition sert aux activités des écoliers. On peut raisonnablement défendre un certain besoin en place pour des activités sportives et de récréation. 11. a) Bien fondé, le recours doit être admis et la décision d'approbation annulée. Le dossier est renvoyé à la commune dans le sens des considérants pour y donner la suite judicieuse. b) Il n'est pas perçu de frais de procédure en application

de l'art. 133 CPJA. c) Aucune indemnité de partie n'est allouée à la commune, dont la planification a été annulée.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 20 la Cour arrête: I. Le recours est admis. Partant, la décision d'approbation partielle de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 27 janvier 2016 relative à la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de Lully est annulée. Le dossier est renvoyé à la commune afin qu'elle puisse procéder à une planification dans le sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 13 octobre 2016/JFR/vth Président suppléant Greffière-rapporteure

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