

FR_GERICHTE 602 2017 57 vom 31. Januar 2018

FR Kantonsgericht, 2018-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_57

FR: FR_GERICHTE 602 2017 57 du 31 janvier 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 57 del 31 gennaio 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 16

mars 1993, augmentant ainsi la constructibilité à un endroit où – à son avis – cela ne se justifiait pas. Selon l'extrait de plan du guichet cartographique reproduit ci-dessous, la situation de la parcelle article hhh RF est actuellement la suivante (cf.

<https://map.geo.fr.ch>):

Tribunal cantonal TC Page 5 de 25 - Plans d'aménagement de détail (PAD) En ce qui concerne les différents PAD, la DAEC a critiqué l'absence d'une analyse concrète permettant de vérifier la justification de leur maintien. Partant, elle a refusé de se prononcer sur ces PAD et a demandé à la commune d'apporter les compléments nécessaires. Elle a précisé que, dans l'intervalle, aucun permis de construire ne pourrait être délivré dans les secteurs soumis aux PAD considérés. - Règlement communal d'urbanisme (RCU) La Direction n'a enfin pas approuvé les dispositions du RCU prévoyant un indice brut d'utilisation du sol (IBUS) complémentaire prescrit pour les parkings en sous-sol dans chaque zone d'affectation et a proposé une formulation alternative. C. Par mémoire du 2 juin 2017, la Commune de A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. A l'appui de son recours, la commune fait valoir de manière générale que les nouvelles mises en zone à bâtir ont été arrêtées avec le plus grand soin et que la planification n'a de loin pas utilisé les possibilités offertes par le plan directeur cantonal. Elle souligne que la majorité des mises en zone à bâtir s'est faite sur des surfaces résiduelles peu aptes à l'exploitation agricole et que celles-ci ont fait l'objet d'une véritable pesée des intérêts en jeu. Elle indique que la révision a été compliquée par différentes contraintes, notamment la présence de surfaces d'assolement (SDA), des problèmes liés au bruit de l'autoroute, l'implantation du Home de I._____ et du parc protégé, ainsi que d'un périmètre de protection ISOS à l'est du village ou encore la topographie et les dangers y relatifs. Selon elle, aucune des mises en zone contestées – qui respectent le moratoire – ne doit être considérée comme du mitage du territoire. Plus précisément, la recourante conteste la décision de la DAEC sur les points suivants: - Modification n° 2.1 (Secteur "F._____", délimitation de périmètres en zone d'activités équestres) La commune relève qu'elle accepte de diminuer le périmètre constructible de manière à ce qu'un seul volume d'habitation ne puisse être construit sur la parcelle article jjj RF et conclut à ce que la modification n° 2.1 portant sur la délimitation des périmètres constructibles en zone d'activités équestres soit acceptée. - Modification n° 8 (mise en zone résidentielle à faible densité I) Selon la recourante, cette mise en zone de 3'484 m² de l'article kkk RF – terrain en surface agricole de type B1 – a été prévue lors de l'achat des parcelles voisines

actuellement construites pour permettre son utilisation comme jardin ou verger. Elle soutient que cette nouvelle affectation constitue une mise en conformité d'une situation existante et se justifie car les propriétaires des cinq articles voisins s'occupent depuis plus de quinze ans déjà de la partie de cet article kkk RF qui se trouve en prolongement de leurs parcelles. La recourante conclut à l'approbation de cette mise en zone.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 25 - Modification n° 9 (mise en zone résidentielle à faible densité I) D'après la commune, la parcelle lll RF – surface résiduelle difficilement exploitable – est entièrement équipée et située en prolongement d'un secteur totalement construit, ce qui justifie sa mise en zone à la lumière de l'art. 15 LAT. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Modification n° 13 (mise en zone résidentielle à faible densité I) La recourante explique que ce secteur – d'une surface de 3'602 m² sur l'article mmm RF – est partiellement équipé et situé dans le prolongement d'une zone résidentielle, à distance raisonnable du centre village de A._____ et des transports publics. Elle ajoute qu'il est la seule possibilité de mettre en zone des terrains qui ne sont pas situés sur des SDA. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Modification non répertoriée consistant en la mise en zone résidentielle à faible densité sur l'article hhh RF (partiel) La commune justifie cette mise en zone par le souhait de faire correspondre les limites de la zone à bâtir aux limites cadastrales. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Modifications n° 26 et 27 (mises en zone d'intérêt général et de protection des cours d'eau) La commune soutient qu'il ne s'agit pas d'une zone de type "timbre-poste", puisqu'elle se situe à proximité de la zone d'activités de N._____, séparée de celle-ci par l'autoroute uniquement. Elle indique planifier, en collaboration avec les communes voisines, l'implantation d'infrastructures publiques (déchetterie, local de police du feu, édilité) sur cette parcelle article ggg RF. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Règlement communal d'urbanisme – bonus d'IBUS pour la zone résidentielle à faible densité La recourante ne peut pas accepter l'interdiction d'un IBUS supplémentaire pour la zone résidentielle à faible densité. Elle se réfère à un projet de construction pour lequel cette disposition permettrait de construire un garage souterrain et de réserver davantage de place libre en surface. Elle fait valoir que la décision de la DAEC de ne pas accepter cette clause du RCU constitue une inégalité de traitement par rapport à d'autres communes, pour lesquelles cette disposition a été acceptée pour un type de zone similaire. Elle conclut à ce que le bonus d'IBUS prévu dans le RCU pour la zone résidentielle à faible densité soit accepté. - Plans d'aménagement de détail La commune estime que le traitement des PAD, leur maintien ou leur abrogation, relève de sa responsabilité et fait partie intégrante de son autonomie communale. Elle soutient qu'elle a effectué l'analyse des PAD demandée par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) pour pouvoir juger de leur maintien ou non, bien que le rapport n'en fasse pas état en détail. Elle conclut à ce que la décision de la DAEC de reporter sa décision sur l'ensemble des PAD soit annulée. D. Dans ses observations du 11 octobre 2017, la DAEC conclut au rejet du recours. A titre liminaire, la Direction rappelle qu'elle est fondée à corriger la planification lorsque celle-ci ne respecte pas, ou pas suffisamment, la législation fédérale ou lorsqu'elle apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics dépassant la sphère communale.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 25 Quant aux critiques émises par la recourante, la DAEC se limite à se prononcer sur les points suivants: - Règlement communal d'urbanisme – bonus d'IBUS pour la zone résidentielle à faible densité La Direction explique que ce bonus correspond à une valeur complémentaire d'IBUS qui peut être octroyée lorsqu'un parking

souterrain est réalisé. Selon elle, la règle prévue par la commune n'est pas apte à atteindre le but visé et est formulée de façon à susciter systématiquement des problèmes d'interprétation. Elle relève que, si le but visé est de gaspiller le moins de surface possible destinée au stationnement, il serait plus opportun que le planificateur octroie un réel bonus d'IBUS utilisable pour les surfaces utiles principales. Elle rappelle les notions de l'annexe à l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RSF 710.7) et indique que les garages sont compris dans le calcul de l'IBUS, de sorte qu'il ne fait pas de sens d'ajouter un facteur pour une surface qui en est déjà comprise. Elle souligne que cette règle complique considérablement le calcul des indices. - Modification n° 2.1 (Secteur "F. _____", délimitation de périmètres en zone d'activités équestres) La DAEC prend note de la proposition faite par la recourante, laquelle sera examinée par les services intéressés dans le cadre de la procédure de modification du plan des zones faisant suite aux conditions d'approbation de la présente révision générale. - Modification n° 8 (mise en zone résidentielle à faible densité I) L'autorité intimée rappelle que le but de cette mise en zone de l'article kkk RF consiste à satisfaire des promesses faites dans le cadre des contrats de vente des cinq parcelles adjacentes et à légaliser une utilisation non conforme de la zone agricole, motifs qui ne sauraient être reconnus comme relevant des principes régissant l'aménagement du territoire. E. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. La commune – au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est en outre recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). 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.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 25 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, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, 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 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. En ce qui concerne la modification n° 2.1, selon le PAL, cette zone d'activités équestres prévoit différents périmètres, dont les prescriptions spéciales règlent leur constructibilité. En particulier, le périmètre B permet l'implantation de quatre habitations individuelles. La DAEC a considéré que ce périmètre B ne répondait pas aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Dans son recours, la commune a accepté de diminuer le périmètre constructible de manière à ce qu'un seul volume d'habitation ne puisse être construit sur la parcelle article jii RF et annonce vouloir mettre une nouvelle fois cette partie de son PAL à l'enquête publique. La DAEC en a pris note. Partant, la commune n'entend pas faire recours sur ce point de la décision litigieuse et le Tribunal n'a pas à se prononcer à ce sujet dans le cadre du présent jugement. Pour le reste, il est renvoyé aux jugements dans les affaires 602 2017 59 et 602 2017 61 rendus ce même jour. 4. Sur le fond, la commune souhaite maintenir plusieurs propositions qu'elle a soumises pour approbation à la DAEC et que celle-ci n'a pas admises. Le Tribunal exposera ci-dessous quelques principes fondamentaux du droit régissant l'aménagement du territoire (consid. 5 à 7) et se penchera ensuite sur le sort des différents griefs de la commune (consid. 8 ss). 5. a) Les nouvelles dispositions de la LAT – entrées en vigueur le 1er mai 2014 – redéfinissent notamment 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). Les cantons doivent définir dans leurs plans directeurs la répartition des surfaces à bâtir et la coordination régionale. 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).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 25 b) L'art. 34 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) 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 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). Cependant, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, ad art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, n° 1.52). 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). D'une part, dès lors que l'aménagement

du territoire est un processus continu et que la détermination des différentes affectations implique des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique (ATF 132 II 408 consid. 4.2). 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. L'expérience a cependant démontré que la surface construite augmente d'une manière importante depuis des décennies; selon l'Office fédéral du développement territorial (ARE; Rapport 2005 sur le développement territorial, p. 31), près de 1 m² est consommé chaque seconde, ce qui correspond à une surface de dix terrains de football par jour. Eu égard à cette évolution dans le passé, 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 25 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 du Conseil fédéral du

E. 20

janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 960; cf. AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 51). Dans ce contexte, on peut souligner l'importance du principe de la protection du paysage, qui signifie quantitativement qu'il faut laisser l'environnement paysager largement libre de constructions et d'installations et mettre à disposition de l'agriculture suffisamment de surfaces propices à la culture. Qualitativement, la valeur esthétique et écologique du paysage doit être préservée et restaurée là où c'est nécessaire. Du fait que des habitats intacts pour les animaux et les plantes, aux abords et à l'intérieur du territoire bâti, revêtent une grande importance pour la biodiversité et contribuent à la connexion écologique, la délimitation des zones à bâtir doit préserver non seulement le paysage mais également expressément la nature (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 76 s.). b) La LAT concrétise la nouvelle vision de l'aménagement du territoire notamment à son art. 1 al. 1, selon lequel la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de

l'économie. L'art. 1 al. 2 LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins: " a. de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; abis. d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée; b. de créer un milieu bâti compact; bbis. de créer et de maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques; c. de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie; d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays; e. d'assurer la défense générale du pays." L'art. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, a la teneur suivante: "Art. 3 Principes régissant l'aménagement 1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants. 2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment: a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement; b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage; c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci; d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment;

Tribunal cantonal TC Page 11 de 25 e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions. 3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment: a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics; abis. de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat; b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations; c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons; d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services; e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres. 4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment: a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci; b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics; c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie." c) 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 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." 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 (ATF 141 II 393 consid. 2).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 25 Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont notamment la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future des terrains à bâtir, le développement démographique, le développement économique, l'état et le développement du réseau de transports publics, les 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). Cependant, il y a également 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; art. 15 al. 3 LAT). 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 (PDCant) 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 du 9 août 2013 consid. 2.3.2).

d) Pour déterminer la zone à bâtir d'une commune, il y a dès lors lieu de tenir compte en particulier des principes suivants, principes dont la signification a été renforcée avec la révision de la LAT de 2014 et qui se reflètent également dans le nouveau PDCant tel qu'il a été mis en consultation publique le 10 novembre 2017. 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, Commentaire LAT, ad art. 15 LAT n° 56). 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, fait en vue de dimensionner une zone à bâtir, doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 51; 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. 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 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; HETTICH/MATHIS, n° 1.45;

Tribunal cantonal TC Page 13 de 25 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3ème éd. 2017, p. 22; cf. pour l'ancien droit déjà ATF 136 II 204 consid. 6.2.2). Dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT, il a été constaté que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (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.; GRIFFEL, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 73). 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 (FF 2010 959, 981; cf. ég. ARE, rapport 2008, 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). 7. Pour le canton de Fribourg, à l'horizon 2032, le nombre d'habitants et d'emplois à accueillir dans les zones de centre, résidentielles et mixtes sera de 409'706, alors que les zones actuellement légalisées permettent l'accueil de 366'966 habitants. Les zones destinées à l'habitat actuellement légalisées ne suffiront donc pas à absorber la croissance attendue. Cet état de fait a été validé par l'Office fédéral du développement territorial (cf. B. Volet stratégique, Nouveau PDCant, p. 7). Le PDCant présenté en novembre 2017 – prévu pour adoption par le Conseil d'Etat en octobre 2018 et pour approbation par la Confédération en mai 2019 – tient compte de ce constat et prévoit que des extensions pourront être étudiées à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Celles-ci ne seront toutefois admises qu'avec une densité correspondant à une utilisation optimale. Le nouveau PDCant interdit en conséquence des nouvelles zones à bâtir destinées à la faible densité, par exemple pour des villas individuelles. De telles zones ne pourront plus être planifiées. Par ailleurs, la représentation du territoire d'urbanisation sur la carte de synthèse du nouveau PDCant permet d'identifier les secteurs où le canton juge que les extensions de zones à bâtir sont importantes même si elles se situent sur des surfaces d'assolement. D'après le nouveau PDCant, la Commune de A._____ se retrouve, en partie du moins, dans l'espace périurbain, c'est-à-dire qu'elle est considérée comme une commune d'agglomération selon l'Office fédéral de la statistique, mais située hors du centre cantonal et des centres régionaux (cf. B. Volet stratégique, Nouveau PDCant, p. 11). En outre, le schéma stratégique (cf. B. Volet stratégique, Nouveau PDCant, p. 23) définit les priorités de développement comme suit: " Agglomérations (priorité 1): Croissance prioritaire Centres régionaux (priorité 2): Croissance prioritaire Tissu urbain hors-centres (priorité 3): Croissance stable Tissu périurbain et villageois (priorité 4): Croissance modérée Tissu touristique (priorité 4): Développement adapté Espace rural: Préservation des bonnes terres agricoles".

Tribunal cantonal TC Page 14 de 25 8. a) Les modifications n° 9, 13 et celle non répertoriée sur l'article hhh RF consistent toutes en des affectations en zone résidentielle à faible densité. En détail, ces modifications concernent les articles suivants et sont motivées comme suit: - Modification n° 9 (mise en zone résidentielle à faible densité I) D'après la commune, la parcelle III RF – surface résiduelle difficilement exploitable – est entièrement équipée et située en prolongement d'un secteur totalement construit, ce qui justifie sa mise en zone à la lumière de l'art. 15 LAT. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Modification n° 13 (mise en zone résidentielle à faible densité I) La recourante explique que ce secteur – d'une surface de 3'602 m2 sur l'article mmm RF – est partiellement équipé et situé dans le prolongement d'une zone résidentielle, à distance raisonnable du centre village de A. _____ et des transports publics. Elle ajoute qu'il est la seule possibilité de mettre en zone des terrains qui ne sont pas situés sur des SDA. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. - Modification non répertoriée consistant en la mise en zone résidentielle à faible densité sur l'article hhh RF (partiel) La commune justifie cette mise en zone par le souhait de faire correspondre les limites de la zone à bâtir aux limites cadastrales. Elle conclut à l'approbation de cette mise en zone. b) On peut d'emblée relever qu'il n'est pas contesté que l'ensemble de la zone à bâtir de la Commune de A. _____ n'a pas connu d'agrandissement et que, sur le principe, les dispositions transitoires de la nouvelle LAT ne sont pas enfreintes quant à cet aspect. En effet, selon le rapport de synthèse du SeCA du 19 janvier 2017, la mise en conformité avec la LAT et les moratoires a imposé une adaptation du plan d'affectation des zones. Le bilan final fait état d'une surface mise en zone à bâtir de 34'444 m2 et d'un retour à la zone agricole de 35'563 m2. Ceci donne un solde positif de 1'119 m2 en faveur de la zone agricole. Cela étant, ce constat ne suffit pas pour garantir que la mise en zone litigieuse répond aux exigences de la nouvelle LAT. Il y a par ailleurs lieu de souligner que le rôle du planificateur cantonal a été renforcé, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, notamment par son obligation de veiller à la préservation des terres agricoles et de définir une stratégie de planification respectueuse d'un usage économe du sol, dans le sens d'un développement durable (art. 8 et art. 8a LAT). Cela implique non seulement la protection des surfaces d'assolement, mais également la préservation d'un paysage libre de constructions. Le canton accomplira cette tâche par le biais du nouveau PDCant. Dans ce contexte, on doit relever que le Tribunal fédéral a jugé l'ancien PDCant obsolète (cf. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2). En conséquence, s'agissant de sa propre planification, la commune voit son autonomie limitée par les principes régissant la nouvelle LAT ainsi que par la stratégie de développement définie dans le nouveau PDCant mis en consultation publique. En ce qui concerne la période transitoire, le Tribunal cantonal a d'ailleurs déjà eu l'occasion de souligner, notamment, l'importance du renforcement de l'obligation de procéder à des planifications qui tiennent compte d'un examen supra-communal, voire régional, ainsi que de l'obligation de concentrer le développement dans des endroits déjà construits (cf. arrêt TC FR 602 2014 122 du 5 décembre 2016). De plus, l'examen supra-communal, ancré également dans le nouvel art. 15 al. 3 LAT – directement

Tribunal cantonal TC Page 15 de 25 applicable depuis le 1er mai 2014 –, concerne non seulement l'aspect du dimensionnement, mais également l'endroit où se situe une nouvelle mise en zone. Autrement dit, les agrandissements de zones ne devront plus se faire individuellement pour chaque commune, mais être concentrés à l'endroit où le canton les juge nécessaires. Ces réflexions reposent sur le constat que les frontières du territoire communal ne constituent pas un critère adéquat et pertinent pour la planification de

l'aménagement (cf. HETTICH/MATHIS, n° 1.53; FF 2010 959, 981 s.; THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 232; cf. également, pour cet aspect, GRIFFEL, p. 19 s.; AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 70 s.). En l'occurrence, la motivation du recours repose en grande partie sur la prémisse que la Commune de A._____ peut prétendre au développement de sa zone résidentielle à faible densité. La recourante souligne à ce propos qu'au vu des contraintes générales (bruit, SDA, protection de la nature et du paysage, ISOS, etc.), les modifications proposées constituent quasiment les seules possibilités de mise en zone. Or, toute nouvelle mise en zone doit en principe se conformer d'abord au plan de développement stratégique adopté par le canton et au principe de concentration. Dans ce contexte, on rappelle qu'intégrée au périmètre périurbain selon le nouveau PDCant en raison de sa localisation géographique, la Commune de A._____ est davantage touchée par les mesures de préservation des surfaces agricoles et de la nature et des paysages que par les mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique. En effet, selon le nouveau PDCant, la priorisation de développement ne se situe qu'en quatrième position pour cette commune. On peine dès lors à comprendre la justification et la nécessité de ces développements en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique, isolé du centre urbain. En cela, la nouvelle planification se heurte, comme le soutient la DAEC, aux principes de l'aménagement du territoire, dans la mesure où celle-ci ne devra pas prioritairement avoir lieu à cet endroit du territoire cantonal. Cela a pour conséquence que, même si différentes raisons empêchent des mises en zone à d'autres endroits du territoire, il n'en résulte pas l'obligation pour la DAEC d'approuver les modifications proposées. Il en découle également que le grief selon lequel l'autorité cantonale n'aurait pas fait une pondération suffisante des intérêts et qu'elle n'aurait pas tenu compte des contraintes liées au bruit, à la protection du paysage ou des sites ISOS, etc, doit également être rejeté. La véritable question qui se pose à titre liminaire est celle de savoir si la commune a le droit de mettre en zone des terrains en périphérie pour y implanter des villas individuelles et non celle de savoir si d'autres terrains auraient également pu être intégrés à la zone à bâtir. A cela s'ajoute que la nouvelle LAT préconise clairement une orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). Le but de la nouvelle formulation de l'art. 15 LAT est de limiter l'urbanisation vers l'extérieur (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 8). Cela ne signifie pas seulement que des nouvelles mises en zone doivent se faire à l'endroit où les constructions sont déjà existantes, mais il faut de plus, avant de procéder à des nouvelles emprises sur des surfaces encore non construites, vérifier si une utilisation plus rationnelle du sol à l'intérieur des zones existantes est possible. A l'évidence, cet aspect ne saurait être établi sans tenir compte des communes voisines, cas échéant, des possibilités dans le centre urbain de O._____ et ses environs.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 25 En l'espèce, l'analyse supra-communale, voire régionale, ne ressort pas d'une manière suffisamment circonstanciée du rapport de conformité. En effet, selon ce document, l'analyse se contente de mentionner le nom des communes voisines qui envisagent de modifier la planification (cf. ch. 1.5). Il est ensuite indiqué – sans aucun détail – que "le plan d'aménagement local tient compte des PAL respectifs des communes voisines" (ch. 2.2). En ce qui concerne la concentration à l'intérieur du bâti, il est relevé qu'"une réflexion approfondie a également été menée dans le but d'augmenter la densité du cadre bâti et de limiter l'extension de l'urbanisation" (ch. 2.1) ou encore que "les mises en zone à bâtir tendent à densifier le tissu existant" (ch. 2). Sous le

chapitre 3 qui concrétise les mesures, il est expliqué (ch. 3.1) que de nombreuses modifications comprises sous ce chapitre ont pour objectif de viser une densification du tissu construit et une mixité de l'habitat. Il s'agit principalement de mises en zone résidentielle à faible densité et à densité répartie, d'affectations en zone de protection du site construit, en zone de centre ou de retour en zone agricole. La Cour de céans constate que certaines des mesures augmentent les possibilités de construire ou concernent des surfaces affectées à l'urbanisation de moyenne densité. Toutefois, les modifications proposées – parmi lesquelles figurent celles dont il est ici question – consistent en grande partie en des mises en zone et, de surcroît, en des mises en zone résidentielle à faible densité. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune a procédé à une véritable analyse des possibilités quant à l'absorption du besoin futur en logements dans les terrains déjà en zone, ni dans ceux de la commune ni dans ceux de la région. Le Tribunal ne peut que constater que la commune semble s'être contentée de simples affirmations générales, insuffisantes pour répondre aux questions qui se posent dans le cadre d'un examen supra-communal et de concentration des densifications (cf. à ce sujet AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 54; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire LAT, ad art. 15 n° 114). En l'espèce, les plans tels que reproduits ci-dessus (cf. faits let. B) mettent en évidence que les parcelles objet des modifications n° 9 et 13, ainsi que celle non répertoriée sur l'article hhh RF se situent en périphérie du village de A. _____ et qu'elles contribuent ainsi à un étalement de la zone à bâtir en marge des secteurs construits et au détriment d'espaces encore préservés. Ainsi que le soutient la DAEC, la localisation de ces mises en zone ne correspond pas aux principes de la LAT, et ce même si ces terrains ne sont pas touchés par la protection supplémentaire dont bénéficient les terres d'assolement. En outre, il convient de se référer sur un autre point au nouveau PDCant actuellement en consultation. Même si ce dernier n'est pas encore entré en force, il traduit néanmoins la volonté du planificateur cantonal. L'art. 15 al. 4 LAT prévoit d'ailleurs explicitement que la planification locale doit s'orienter sur le plan directeur cantonal (cf. HETTICH/MATHIS, n° 1.52). Afin de se conformer au principe de concentration et de recourir le moins possible aux surfaces agricoles tout en satisfaisant le besoin en logements, celui-ci ne permettra plus la création de zones résidentielles à faible densité. En effet, il prévoit la fixation d'une valeur d'IBUS minimale de 1 ou des prescriptions normatives équivalentes. En d'autres termes, de nouvelles zones à bâtir destinées à la faible densité (par exemple pour des villas individuelles) ne pourront plus être planifiées. Or, les mesures ici contestées prévoient précisément le développement d'une telle zone. Le nouveau RCU fixe, dans ses art. 24 à 26, des IBUS pour les zones résidentielles à faible densité de 0,50 ou 0,60, ce qui va clairement à l'encontre de la volonté du canton de ne plus étaler désormais la surface construite au profit de zones de villas. Partant, il ne peut être reproché à la DAEC d'avoir refusé

Tribunal cantonal TC Page 17 de 25 l'approbation de mesures qui se heurtent à la vision cantonale du développement territorial, laquelle se conforme d'ailleurs aux exigences du législateur fédéral. S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus d'approbation est ainsi une manière de réaliser les intérêts publics précédemment évoqués; quoi qu'en dise la recourante, il est ainsi apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol. En ce qui concerne la mise en zone non répertoriée, on peut encore souligner qu'il ne suffit à l'évidence pas de justifier la mise en zone d'une surface conséquente d'environ 2'600 m² par le seul fait qu'on arrivera ainsi à faire correspondre les limites des zones avec les limites cadastrales. A cela s'ajoute enfin que, pour la commune, toute extension de la zone à bâtir à des fins d'habitation doit être située à une distance

maximale de 1 km des arrêts des transports publics (cf. art. 94 al. 1 let. d LATeC en lien avec le plan cantonal des transports, p. 13-20; rapport de conformité, transports, p. 32), ce qui n'est pas le cas pour la modification n° 9. 9. La modification n° 8 concerne également une mise en zone résidentielle à faible densité I. Selon la recourante, cette mise en zone de 3'484 m² de l'article kkk RF – terrain en surface agricole de type B1 – a été prévue lors de l'achat des parcelles voisines actuellement construites pour permettre son utilisation comme jardin ou verger. Elle soutient que cette nouvelle affectation constitue une mise en conformité d'une situation existante et se justifie car les propriétaires des cinq articles voisins s'occupent depuis plus de quinze ans déjà de la partie de cet article kkk RF qui se trouve en prolongement de leurs parcelles. La recourante conclut à l'approbation de cette mise en zone. On peut ici sur le principe entièrement renvoyer à ce qui vient d'être exposé au considérant précédent s'agissant de l'étalement de la zone résidentielle à faible densité. En l'occurrence, la mise en zone de la parcelle kkk RF ne saurait être justifiée par le principe de la confiance comme le soutient la commune. En effet, la situation juridique de l'article kkk RF quant à sa constructibilité (zone agricole) était sans équivoque à l'époque et l'est toujours. Il devait ainsi être clair pour les propriétaires des parcelles voisines qu'une future mise en zone était incertaine, dès lors que la compétence pour y procéder n'incombe manifestement pas à la seule commune. En outre, il est évident que des négociations entreprises entre la commune et des propriétaires de parcelles ne consistent pas en une promesse de mettre en zone constructible les terrains litigieux, cela d'autant plus que la compétence d'approbation des plans revient à la DAEC. En effet, selon la jurisprudence, même la constitution de servitudes d'équipement et de charges foncières liées au fractionnement de la zone ne sont pas des garanties de la constructibilité des parcelles. D'éventuelles démarches entreprises par la commune pour équiper un quartier ne peuvent pas non plus être interprétées comme une assurance concrète quant au maintien ou à la mise en zone d'une parcelle en zone à bâtir. Elles n'empêchent pas l'autorité communale ou cantonale d'envisager par la suite une modification de la planification en vigueur, compte tenu notamment de l'évolution de la LAT (arrêt TF 1C_241/2016 du 21 avril 2017 consid. 3.2). De même, des promesses et contrats entre les propriétaires privés des bien-fonds ne sont manifestement pas aptes à garantir une future mise en zone. Par ailleurs, on peine à comprendre la justification d'une densification – si celle-ci était le véritable but de la mesure (voir ci-dessous) – en bordure extérieure d'une zone constructible dans un village périphérique, isolée du centre urbain et sur des terres qui, selon le Service de l'agriculture (SAgri),

Tribunal cantonal TC Page 18 de 25 doivent être préservées (cf. préavis du 4 janvier 2016). En cela, la modification contestée se heurte aux principes de l'aménagement du territoire préconisant une orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). S'agissant précisément de l'obligation de densifier – qui ne devrait de toute manière pas prioritairement avoir lieu à cet endroit du territoire cantonal – la classification en zone à construire de l'article kkk RF contrevient carrément au sens propre de ce principe, dès lors qu'aucune densification n'y est prévue. Au contraire, comme il s'agit d'une zone de détente pour les propriétaires, la Commune de A. _____ a assorti cette parcelle de prescriptions particulières. En effet, l'art. 24 al. 10 ch. 2 du nouveau RCU dispose ce qui suit, à titre de prescriptions particulières pour la zone résidentielle à faible densité I: "Secteur de P. _____ (art. kkk): Seuls les agrandissements de bâtiments et les constructions de dimensions restreintes (max. 3.0 m x 3.0 m, h. 2.50 m), de type abris de jardins ou de jeux

et les équipements d'agrément de type piscine sont autorisés dans le secteur faisant l'objet de prescriptions spéciales. Le secteur longeant la parcelle art. qqq est inconstructible sur une profondeur de 14.00 m". Admettre une telle mise en zone aurait pour conséquence de diminuer la zone agricole sans en contrepartie mettre ce terrain à disposition de l'habitat. Les seuls intérêts à l'utilisation des surfaces agricoles comme zone privée d'agrément et l'implantation de petites constructions ne suffisent pas pour justifier la soustraction de terrains à la zone agricole, et cela même si ceux-ci ne sont pas des surfaces d'assolement mais des terres de qualité B1 (cf. à ce sujet d'ailleurs le préavis du SAgri du 4 janvier 2016). S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus d'approbation est ainsi une manière de réaliser les intérêts publics précédemment évoqués. Quant au respect de l'autonomie communale, il va de soi que, sur le principe, une commune ne peut pas adopter des PAD – en l'occurrence le PAD P. _____ – permettant l'implantation de constructions en limite de zone et compter sur le fait qu'ultérieurement la zone sera étendue afin de créer des jardins. Si la commune a adopté un tel PAD, elle devait elle aussi être consciente du risque que comportait la fixation du périmètre d'implantation en limite de zone. Pour le reste, le Tribunal renvoie au jugement dans l'affaire 602 2017 60 rendu ce même jour. 10. La commune demande également à ce que les modifications n° 26 et 27 (mises en zone d'intérêt général et de protection des cours d'eau) soient approuvées telles que proposées. Elle soutient qu'il ne s'agit pas d'une zone de type "timbre-poste", puisqu'elle se situe à proximité de la zone d'activités de N. _____, séparée de celle-ci par l'autoroute uniquement. Elle indique planifier, en collaboration avec les communes voisines, l'implantation d'infrastructures publiques (déchetterie, local de police du feu, édilité) sur cette parcelle. La DAEC a renoncé à se prononcer sur ce grief dans ses observations. Il y a lieu de se référer à la motivation de la décision dans laquelle elle a relevé que la localisation de ces modifications – prévoyant la création d'une zone permettant l'implantation d'une déchetterie – semblait sur le principe acceptable. Cependant, afin d'éviter une dispersion de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, elle a demandé de revoir les mesures de planification retenues en faveur d'une zone spéciale selon l'art. 18 LAT. Pour le surplus, la DAEC a souligné que, dans la mesure où la mise en zone de protection des cours d'eau était obligatoire pour les surfaces sises dans l'espace réservé aux eaux, la faisabilité d'un accès à cette parcelle devait être vérifiée. Par conséquent, elle a

Tribunal cantonal TC Page 19 de 25 recommandé à la commune de vérifier la pertinence des mesures de planification retenues dans ce secteur afin de s'assurer de la constructibilité de la déchetterie dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. En l'état, la DAEC a décidé de reporter l'approbation de ces modifications. a) Fondée sur les dispositions et principes exposés au consid. 5 ci-dessus, la jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a; cf. également arrêts TF 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 4.2; 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, in ZBl 2013 p. 389; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, in RDAF 2011 I p. 563). Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Toutefois, selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT (al. 1) et régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (al. 2). Ces

autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, la création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés. La mesure de planification ne doit pas éluder les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2; 124 II 391 consid. 2c et 3a; 119 Ia 300 consid. 3b). Dans la mesure où la nouvelle zone ne favorise pas la dispersion des constructions, mais prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée (ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêts TF 1C_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1C_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1). Cela étant, le terme de zone à "bâtir" ne doit pas faire croire, par opposition, qu'il est impossible de construire dans les zones qui ne sont pas "à bâtir". Dans ces dernières, les constructions ne sont pas exclues a priori, mais ne sont admises que si elles sont conformes à l'affectation de la zone – art. 22 LAT –, ou que si leur implantation est imposée par leur destination, et encore à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose – art. 24 LAT – (arrêts TF 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2; 1C_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3, in RDAF 2012 I p. 464; 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.2; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire LAT, ad art. 15 LAT n° 9; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e éd. 2008, p. 194). Des zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, ad art. 18 n° 4 p. 429). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces

Tribunal cantonal TC Page 20 de 25 non construites, comme les aires de délasserment ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêt TF 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et les réf. cit.). L'organisation du territoire exclut la procédure de l'autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT pour certains projets de grande ampleur. Du reste, la procédure de planification qui s'impose assure la pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte (objectifs de développement au niveau communal et régional, protection des terres agricoles, du paysage et de la nature, etc.). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs précisé que la procédure de l'art. 24 LAT n'est admissible que pour des "projets de faible importance" (ATF 119 Ib 174 consid. 4). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever qu'il ne voyait pas pourquoi une déchetterie, dont la fonction implique qu'elle soit facilement accessible aux habitants d'une commune, devrait nécessairement être située en zone agricole ou dans une autre zone non constructible. L'expérience montre que ce genre de petites installations du moins, d'une surface limitée, sont fréquemment réalisées à l'intérieur des localités, et souvent annexées

aux locaux de services de voirie (en zone de village, zone mixte ou zone d'utilité publique). Même si l'emplacement retenu est qualifié de "presque idéal" par la commune, le Tribunal fédéral a constaté que cet élément ne suffisait pas à justifier l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 al. 1 LAT, car on ne voyait pas pourquoi d'autres endroits présentant les mêmes caractéristiques – proximité des habitations, desserte routière – ne pourraient pas être trouvés dans la zone à bâtir (RDAF 1999 I p. 408 consid. 3b). Si une déchetterie de plus grande taille doit être planifiée, on peut imaginer que les nuisances nécessitent une implantation hors des zones à bâtir existantes. Mais, même dans ce cas de figure, une analyse détaillée concernant son emplacement en zone agricole ainsi que l'étude d'alternatives sont indispensables (arrêt TC FR 602 2016 64 du 5 mai 2017). Le seul fait que plusieurs communes se réunissent pour créer une déchetterie intercommunale peut constituer une raison justifiant son implantation en zone agricole; or, dans la mesure où de plus en plus de communes partagent des infrastructures d'intérêt public, cela ne saurait représenter le seul argument pour permettre une zone au sens de l'art. 18 LAT. En effet, si on l'admettait systématiquement, on ne pourrait plus respecter le principe de la séparation stricte des zones à construire et de celles qui ne le sont pas, notamment la zone agricole qui doit dans la mesure du possible rester libre de constructions. b) A ce stade et compte tenu de l'interdiction d'une reformatio in peius, le Tribunal cantonal n'a cependant pas à juger de la nécessité de l'implantation à l'endroit choisi, soit en zone agricole. En effet, celui-ci est sur son principe admis par la DAEC. La seule question qui est soulevée par la recourante est celle de savoir si cette portion du territoire communal peut être admise en tant que zone à bâtir selon l'art. 15 LAT. En effet, dans le PAL soumis à la DAEC, la commune prévoit la création d'une zone d'intérêt général sur la parcelle litigieuse, avec pour conséquence d'en faire une zone à bâtir. Au vu de ce qui vient d'être exposé ci-dessus, on ne peut à l'évidence pas admettre une petite zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT à cet endroit du territoire communal, isolé des autres zones constructibles. En effet, il paraît tout à fait pertinent de considérer l'autoroute – à l'instar d'une rivière par exemple – comme une barrière "naturelle" qui sépare la parcelle ici litigieuse de la zone d'activités de N._____. Ceci étant admis, il est patent que ce secteur est pour le reste éloigné du tissu bâti et entouré de terres

Tribunal cantonal TC Page 21 de 25 agricoles non construites. Vouloir y implanter une zone à construire ne répond manifestement pas aux exigences de l'art. 15 LAT, qui interdit notamment le mitage du territoire. Or, ainsi que soulevé ci-dessus et reconnu par l'autorité intimée, il est possible de planifier des zones au sens de l'art. 18 LAT pour des projets spéciaux qui, de part leur fonction, sont imposés en zone agricole. L'argumentation de la DAEC n'a pas à être critiquée sur ce point. Dans ces circonstances, on peut même se demander si la commune a véritablement un intérêt à recourir sur cet aspect de la décision litigieuse, dès lors que l'emplacement des constructions d'intérêt public n'est en soi pas interdit par la DAEC et que la dénomination de la zone (selon les art. 15 ou 18 LAT) n'a pas d'incidence sur la possibilité d'y construire le projet pour lequel cette zone a précisément été créée. Ce grief de la commune doit être rejeté et c'est à juste titre que la DAEC a exigé une adaptation du PAL aux conditions d'approbation. De surcroît, la commune s'oppose à ce qu'elle doive étudier la faisabilité du projet quant à l'accès aux futures installations d'intérêt public. Or, il est évident qu'un accès juridiquement réalisable est une condition pour une mise en zone selon l'art. 18 LAT. Il s'agit d'une des conditions permettant – dans le futur – l'octroi d'un permis de construire (art. 19 LAT). A fortiori, une mise en zone pour y réaliser des constructions est soumise à cette même condition. De plus, dans son recours, la

commune ne donne pas de renseignements supplémentaires sur la manière dont cet accès sera réalisé. Dans ces conditions, il n'appartient pas au Tribunal cantonal de procéder à cet examen, mais bien à la commune dans le cadre de l'adaptation de son PAL aux conditions d'approbation. 11. Dans un autre grief, la commune conteste le fait que la Direction n'a pas approuvé la disposition du RCU prévoyant un IBUS complémentaire prescrit pour les parkings en sous-sol dans chaque zone d'affectation et a proposé une formulation alternative. Elle fait valoir que la formulation qu'elle a choisie a été acceptée pour d'autres communes et elle craint en particulier qu'un projet de construction concret ne puisse pas se réaliser. Le sens de l'introduction d'un bonus correspondant à une valeur complémentaire d'IBUS qui peut être octroyée lorsqu'un parking souterrain est réalisé est celui de favoriser la construction de garages souterrains pour ainsi laisser davantage de terrains libres de construction ou de places de parc en surface. a) Selon l'art. 130 LATeC, l'utilisation admissible des surfaces désignées dans le plan d'affectation des zones est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte. Le Conseil d'Etat fixe les valeurs minimales et maximales pour les différentes zones en tenant compte d'une utilisation rationnelle et mesurée du sol. Il prévoit des valeurs particulières pour promouvoir des modes de construction durables. L'IBUS résulte du rapport entre la somme des surfaces de plancher – qui se composent de la surface utile principale, de la surface utile secondaire, des surfaces de dégagement, des surfaces de construction et des surfaces d'installations – et la surface de terrain déterminante (ch. 8.2 de l'annexe à l'AIHC). La norme SIA 416 (2003), applicable en vertu de l'art. 52 al. 2 let. a du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), définit la surface de plancher comme la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part. La surface utile secondaire consiste en la partie de la surface utile qui est affectée à des fonctions complétant celles de la surface utile principale; elle sera déterminée en fonction de la destination particulière de

Tribunal cantonal TC Page 22 de 25 l'immeuble. Dans l'habitation par exemple, les surfaces utiles secondaires sont notamment les buanderies, les greniers et les caves, les débarras, les garages, les abris de protection civile ainsi que les locaux à poubelles. Quant à la surface externe de plancher, elle est définie comme la somme des surfaces correspondant aux espaces situés à l'extérieur, qui ne sont donc pas fermés de toute part; elle comprend essentiellement les balcons, les terrasses, les terrasses de combles, les toitures-jardins et les garages ouverts, pour autant que ces surfaces ne communiquent pas directement avec la surface des abords. La réglementation cantonale attribue des tâches de coordination aux services. Selon l'art. 2 ReLATeC, le SeCA assure la coordination dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions. Il veille au respect des délais d'ordre qui sont fixés par le ReLATeC aux services et organes consultés (al. 1). Dans le cadre des procédures de plan d'affectation cantonal, de plan d'aménagement local, de plan d'aménagement de détail et de la procédure ordinaire de permis de construire, le SeCA établit un préavis motivé à l'intention de l'autorité de décision. Il y fait la synthèse des préavis émis par les services et organes consultés et se prononce sur l'admissibilité du projet, en tenant compte du cadre légal, des différents intérêts en présence et de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (al. 2). Ce pouvoir signifie qu'il incombe bien au SeCA de veiller à ce que les contenus des règlements communaux d'urbanisme soient formulés de manière claire. Il garantit une application uniforme et égalitaire sur le territoire du canton. Il appartient en particulier au SeCA de veiller à ce que le but de l'adhésion à l'accord

intercantonal – à savoir l'uniformisation et la simplification de la terminologie – puisse être atteint et que les notions qui y sont définies soient transcrites dans les législations communales, sans que leur signification en soit modifiée. Il existe de plus un intérêt à ce que les règlements soient au fur et à mesure adaptés à la nouvelle terminologie et le service veille à ce que cette évolution se concrétise. b) La DAEC ne conteste explicitement ni la compétence de la commune de fixer l'IBUS valable pour les différentes portions de son territoire ni celle de prévoir dans sa réglementation des bonus en vue de promouvoir certains aménagements ou constructions. Elle est cependant d'avis que la commune introduit dans sa réglementation des dispositions qui ne sont pas aptes à atteindre le but visé. Selon elle, celles-ci sont formulées de façon à susciter systématiquement des problèmes d'interprétation dans le cadre de l'examen des différentes demandes de permis de construire. La DAEC se réfère aux recommandations formulées dans son guide pour l'aménagement local (édition novembre 2013, III.B.5 p. 31 s.). On peine à voir l'intérêt de la commune à recourir contre la décision de la DAEC sur ce point. En effet, tant la commune que la DAEC tentent, par le biais de leurs propositions, d'atteindre le même but, soit de maintenir le plus possible de surfaces libres de constructions. Dans ce contexte, il est vrai que la règle prévue par la commune ne consiste pas en une mesure efficace pour promouvoir des garages souterrains. En effet, aucune valeur n'est comptabilisée dans l'IBUS si les places de parc sont à l'extérieur ou dans des abris qui ne sont pas fermés de tout côté; ainsi, il n'y a pas de véritable incitation à construire un garage souterrain, même si ce dernier – par le biais du bonus – n'est pas comptabilisé. On peut par ailleurs entièrement renvoyer aux explications détaillées contenues dans la réponse au recours de la DAEC qui démontrent que la solution proposée par la commune complique notablement le calcul de l'IBUS dès lors que, selon la nouvelle conception de l'accord

Tribunal cantonal TC Page 23 de 25 intercantonal, les garages souterrains sont compris dans les surfaces comptabilisées dans l'IBUS, en tant que surfaces utiles secondaires. Vu qu'il incombe au service spécialisé de garantir une application uniforme et de veiller à la praticabilité des règles en application de la loi cantonale régissant le droit de la construction (cf. art. 2 ReLATEC et consid. 11a ci-dessus; cf. à ce sujet également arrêt TC FR 602 2016 24 du 28 septembre 2016 consid. 4), l'obligation de la commune de se conformer aux recommandations ne saurait constituer une atteinte à son autonomie. Si c'est précisément l'application dans le temps d'une telle disposition qui a montré des difficultés dans sa mise en œuvre, la commune ne saurait se référer aux règlements d'autres communes pour faire droit à ses conclusions. Sur la base des explications de son service chargé de la coordination, rien n'indique que la DAEC ne prenne pas les mêmes décisions dans le cadre de la révision de PAL qui lui sont ou seront soumis, de sorte que le principe de l'égalité de traitement n'est pas violé non plus. En ce qui concerne finalement la crainte qu'un seul projet de construction ne puisse pas se réaliser, il faut tout d'abord constater que ce ne serait pas l'impossibilité de réaliser une construction en particulier qui justifierait d'adopter une réglementation peu claire. Par ailleurs, la commune pourra cas échéant prévoir dans le cadre de l'adaptation de son PAL aux conditions d'approbation des règles qui permettront l'octroi d'un permis concret dans ce sens. Partant, le grief de la commune doit être rejeté. 12. Enfin, la commune est d'avis que la DAEC n'a pas à refuser l'approbation du maintien de différents PAD. Ce faisant, celle-ci aurait violé son autonomie communale. a) D'après l'art. 62 LATEC, les plans d'aménagement de détail règlent la constructibilité de secteurs du territoire communal pour compléter ou affiner le régime de construction de base prévu par le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Aux termes de l'art. 64 LATEC, un plan

d'aménagement de détail a en particulier pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi que d'assurer une meilleure insertion dans le site. Lors de la révision générale de son plan d'aménagement local, la commune réexamine l'opportunité de maintenir les plans d'aménagement de détail en vigueur. Les plans d'aménagement de détail maintenus doivent être adaptés au droit en vigueur (art. 68 LATeC) La procédure applicable aux plans et aux règlements communaux est régie par les art. 77 ss LATeC; pour les plans d'affectation des zones et plans d'aménagement de détail et leur réglementation, les art. 83 ss LATeC s'appliquent en particulier. Selon l'art. 86 LATeC, le SeCA établit un préavis de synthèse à l'intention de la Direction, après avoir consulté, au besoin, les services et organes intéressés (al. 1). Lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (al. 2). La Direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (al. 3). Les plans et leur réglementation entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours relatifs aux oppositions. La décision d'approbation est publiée selon la forme prévue dans le règlement d'exécution (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 24 de 25 b) Sur le vu de ce qui précède, on ne peut que constater qu'il incombe bien à la DAEC d'approuver les plans d'aménagement de détail. Dans la mesure où ceux-ci font partie des instruments de planification, ils doivent régulièrement être soumis à un examen quant à la justification de leur maintien ou adaptation, ce qui est explicitement prévu par la loi. Lorsque la commune procède à la révision générale de sa planification, elle doit s'assurer que des plans spéciaux comme des PAD sont toujours en cohérence avec les autres mesures d'aménagement. Il va de soi, comme le souligne la commune, qu'il lui incombe cas échéant de les abroger ou modifier, ou d'en introduire des nouveaux. Cela ne change rien au fait que, d'après la loi, ils doivent être soumis pour approbation à la DAEC. Pour que celle-ci puisse accomplir sa tâche, il est évident que les explications nécessaires à cet examen doivent lui être fournies. Le maintien d'un PAD dans le cadre d'une révision du PAL se fonde sur un examen et une réflexion concrète dont doivent témoigner les documents explicatifs. La DAEC – à l'instar du Tribunal – n'en a pas trouvé dans le dossier qui lui a été soumis pour approbation et la recourante s'est refusée à compléter son dossier dans le cadre du recours. Dans ce sens, le Tribunal confirme ce qui suit. L'analyse doit être complétée afin que le SeCA, respectivement la DAEC, puissent juger de la pertinence des différents PAD obligatoires, notamment: > les PAD obligatoires "R. _____" et "S. _____"; > le PAD obligatoire "T. _____"; > le PAD obligatoire "U. _____". La DAEC confirme par ailleurs que l'analyse des PAD doit également être complétée afin que le SeCA puisse juger de la pertinence du maintien ou de l'abrogation des différents PAD en vigueur. Pour le maintien des PAD, le Service précise que ces PAD doivent être adaptés à la LATeC. En effet, le SeCA souligne qu'en vertu de l'art. 175 LATeC, applicable par analogie, le délai d'ordre imparti aux communes pour l'adaptation des PAD a pris fin au 31 décembre 2014. Partant, il est fortement recommandé d'adapter tous les PAD à la nouvelle législation afin de ne pas exposer le traitement des demandes de permis de construire à des difficultés. Il convient également de souligner que des objectifs spécifiques à chaque PAD doivent être définis pour chaque PAD maintenu, les dispositions au RCU permettant de fixer les règles générales. En cas d'abrogation, le rapport explicatif

doit faire mention de la compatibilité de l'existant avec les règles de la zone et préciser si des prescriptions spéciales doivent subsister. Cette analyse doit être effectuée pour les PAD: "V. _____", approuvé le 5 mai 1998, "W. _____", approuvé le 6 avril 1993, "X. _____", approuvé le 15 décembre 2009, "Y. _____", approuvé le 12 juin 1990, "Z. _____", approuvé le 20 novembre 1996 et "AB. _____", approuvé le 10 janvier 1994. c) Enfin, la DAEC a précisé que, dans l'attente des compléments requis, aucun permis de construire ne pourrait être délivré dans les secteurs soumis aux PAD considérés. La commune s'oppose à cette précision. La compétence pour délivrer des permis de construire en zone à bâtir n'appartient pas à la DAEC, mais au préfet (art. 139 LATeC). Partant, il ne peut s'agir là que d'une information générale reflétant une position qui, pour le reste, n'est pas motivée de manière étayée. La question du sort de nouvelles demandes de permis de construire – et si celles-ci peuvent être refusées en

Tribunal cantonal TC Page 25 de 25 attendant l'approbation définitive des PAD de A. _____ – peut dans ces circonstances rester ouverte. Aussi, le grief y relatif doit être déclaré irrecevable. 13. a) Entièrement mal fondé, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision litigieuse est confirmée. 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 aux collectivités publiques (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision d'approbation partielle de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 3 mai 2017 relative à la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de A. _____ est confirmée. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 31 janvier 2018/jfr/vth
Président Greffière-rapporteure

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