

FR_GERICHTE 602 2017 58 vom 31. Januar 2018

FR Kantonsgericht, 2018-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_58

FR: FR_GERICHTE 602 2017 58 du 31 janvier 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 58 del 31 gennaio 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, l'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le recours est 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). Les membres de l'Hoirie A. _____ sont propriétaires de la parcelle dont la mise en zone a été refusée, ce qui fonde un intérêt digne de protection et les autorise à saisir le Tribunal cantonal. Celui-ci peut dès lors entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13

E. 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, 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).

E. 3

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). 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 Öffentliche Baurecht, 2016, n° 1.52).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 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).

E. 4

Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 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). 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 ZBI 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.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 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; 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. 4a 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).

E. 5

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

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 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 I. _____ 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".

E. 6

En ce qui concerne le litige concret relatif à la planification de la Commune de I. _____, il n'est pas contesté que l'ensemble de la zone à bâtir de cette dernière 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 d'emblée 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 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 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 I. _____ peut prétendre au développement de sa zone résidentielle à faible densité. Les recourants soulignent à ce propos qu'au vu des contraintes générales (bruit, SDA, protection de la nature et du paysage, ISOS, etc.), l'article III RF constitue une des 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 I. _____ 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 d'un développement en bordure extérieure d'une zone constructible dans un village périphérique, isolée 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 la modification proposée. 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 – comme semblent le comprendre les recourants – 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

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 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 N. _____ et ses environs. 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 – dont celle contestée – 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 que la commune ait 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, le plan tel que reproduit ci-dessus (cf. faits lettre B) met en évidence que la parcelle article III RF se situe en périphérie du village de I. _____ et qu'elle contribue 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'indice brut d'utilisation du sol (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, la mesure ici contestée prévoit 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

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 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 l'approbation d'une mesure qui se heurte 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 disent les recourants, il est ainsi apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol. C'est en vain également que les recourants invoquent une violation de la garantie de la propriété. La détermination de l'affectation des zones en exécution du mandat du planificateur consiste en une limitation légitime du droit constitutionnel de la garantie de la propriété, qui en principe ne fonde

aucun dédommagement (ATF 105 Ia 330 consid. 3c; cf. HETTICH/MATHIS, n° 1.25). En effet, les restrictions à la propriété sont compatibles avec la Constitution fédérale si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 26 et 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c). Or, en l'espèce, l'intérêt public à l'utilisation rationnelle du sol est manifeste et la décision querellée tient compte des principes ancrés dans les législations fédérale et cantonale. Dès lors que la non-approbation de la mesure de planification ici litigieuse poursuit les buts et principes d'aménagement définis par la LAT, qu'elle repose sur un intérêt public et qu'elle n'est pas disproportionnée, celle-ci ne viole manifestement pas la garantie de la propriété. Enfin, les recourants invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement, dans la mesure où la DAEC a admis deux autres modifications (n° 14 et n° 21) consistant également en des mises en zone à bâtir. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1, 346 consid. 6 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). En l'occurrence, en ce qui concerne la modification n° 14, il ne s'agit pas d'une nouvelle mise en zone à bâtir, mais d'un changement d'affectation de la zone d'intérêt général à la zone résidentielle à faible densité I avec prescriptions particulières. Or, les parcelles concernées sont situées au milieu de la zone résidentielle à faible densité (excepté le côté de l'article 000 attenant à l'article ppp RF) et sont relativement proches du centre du village. Quant à la modification n° 21, elle prévoit la mise en zone résidentielle à densité répartie avec PAD obligatoire d'une surface de 9'569 m². Malgré l'avis circonstancié contraire du SeCA, la DAEC a certes considéré que cette modification (y compris la n° 20) répondait sur le principe aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Cela étant, elle a toutefois reporté sa décision sur cette modification afin que la commune puisse vérifier l'opportunité de cette mise en zone conformément à l'ordonnance sur le bruit. Partant, cette modification n'a pas encore été approuvée. Mis à part ce fait, la réglementation de la zone en question prévoit une utilisation du sol plus élevée (IBUS de 0.80) que celle prévue pour la zone résidentielle à faible densité I (IBUS de 0.50), ce qui peut justifier à elle-seule une différence de traitement. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé, on peut néanmoins se demander pour

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 quelles raisons la DAEC envisage d'approuver une telle modification. Dans ces circonstances, le Tribunal ne saurait d'autant moins admettre la mise en zone ici contestée au motif de l'égalité de traitement. Aussi, les situations évoquées par les recourants sont donc différentes du cas d'espèce et ceux-ci ne peuvent rien en déduire dans le sens de leurs conclusions.

E. 7

Les recourants requièrent enfin la tenue d'une inspection des lieux. La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une

manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). Le Tribunal de céans considère qu'une inspection des lieux est inutile dans le cas d'espèce, dès lors que les pièces versées au dossier permettent parfaitement de comprendre l'emplacement de la parcelle concernée.

E. 8

a) Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. b) Les frais de procédure sont solidairement mis à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'500.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 31 janvier 2018/jfr/vth Président Greffière-rapporteur

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