

# FR\_GERICHTE 602 2017 60 vom 31. Januar 2018

FR Kantonsgericht, 2018-01-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2017\\_60](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_60)

FR: FR\_GERICHTE 602 2017 60 du 31 janvier 2018

IT: FR\_GERICHTE 602 2017 60 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 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 A. \_\_\_\_\_ SA est au bénéfice d'un droit d'emption sur l'article 000 RF. Elle a dès lors un intérêt à agir. Les autres recourants sont propriétaires de parcelles jouxtant l'article 000 RF et sont partant touchés plus que d'autres par la non-approbation de la mise en zone de la parcelle voisine, ce qui les met en situation de pouvoir saisir le Tribunal cantonal. Celui-ci peut dès lors entrer en matière sur les mérites du recours.

### 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 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).

### **E. 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). 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 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; 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.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 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). 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 L. \_\_\_\_\_ 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. 5

En l'occurrence, les recourants dressent l'historique de leurs relations avec les propriétaires de l'article 000 RF et les contrats et promesses de vente conclus avec ceux-ci. Ils se réfèrent également aux autorités communales, dont la volonté était depuis longtemps de mettre en zone la parcelle 000 RF. Ils renvoient en particulier aux périmètres d'implantation des villas du quartier de P. \_\_\_\_\_, qui correspondaient – du côté de l'article 000 RF – à la limite de zone selon le PAL et qui n'imposaient selon eux pas de respecter une quelconque distance à la limite parcellaire "puisque'il était alors prévu d'ajouter une zone d'aisance à chacune des parcelles concernées". De l'avis des recourants, ces éléments permettent d'admettre la violation du principe de la confiance. a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Selon la jurisprudence, la révision d'un plan d'affectation après l'entrée en vigueur d'un plan de quartier ne contrevient pas en soi à la protection de la bonne foi. En particulier, on ne peut voir dans la validation d'un plan de quartier par l'autorité compétence aucune assurance du maintien des prescriptions relatives aux constructions et à l'aménagement du territoire en vigueur. En approuvant le plan de quartier, l'autorité compétente exprime qu'il correspond à la situation juridique en vigueur à ce moment: l'approbation d'un plan de quartier ne donne cependant aucun droit à ce que des parcelles demeurent durablement en zone constructible (arrêt TF 1C\_287/2016 du 5 janvier 2017 consid. 3.5; cf. ATF 131 II 728 consid. 2.5; 118 Ia 151 consid. 6c; arrêt TF 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3). b) En l'espèce, on ne saurait déduire du PAD P. \_\_\_\_\_ – qui ne peut par définition que concerner la zone constructible – que des

terrains adjacents non compris dans son périmètre devraient être mis en zone dans le futur. Certes, la commune avait vraisemblablement cette volonté vu le contenu de son propre recours. L'implantation des constructions et la configuration des lieux vont également dans ce sens; il ressort d'ailleurs d'un dossier de permis de construire (n°vzv) qu'il était prévu de déplacer la limite de la parcelle sise dans le périmètre du PAD sur celle de l'article 000 RF. Or, la situation juridique de l'article 000 RF quant à sa constructibilité (zone agricole) était sans équivoque à l'époque et l'est toujours. Il devait ainsi être clair pour les recourants qu'une future mise en zone était incertaine, dès lors que la compétence pour y procéder n'incombe manifestement pas à la seule commune. Il y a lieu de souligner que, contrairement à ce que laissent entendre les recourants, le PAD P.\_\_\_\_\_ ne concerne manifestement pas l'affectation ou l'utilisation de la parcelle 000 RF, mais permet tout au plus la construction en limite de zone. Dès lors que le périmètre d'implantation correspond à la limite même du secteur du PAD du côté de l'article 000 RF, l'emplacement concret des bâtiments pouvait être librement choisi; cela dit, comme il ressort d'ailleurs des dossiers de permis de construire, les limites par rapport aux parcelles voisines – y compris celle de l'article 000 RF – devaient être respectées ou faire l'objet d'une convention de dérogation pour construction à distance illégale. En outre, il est évident que des négociations entreprises avec la commune 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

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 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). En l'occurrence, le Tribunal a requis la production des dossiers de permis de construire concernant les parcelles du PAD attenantes à l'article 000 RF, à savoir les parcelles articles qqq, rrr, sss, ttt et uuu RF. Il en ressort que le préfet a exigé des dérogations pour construction à distance illégale. Par ailleurs, dans le permis de construire n°vzv, celui-ci a expressément rendu les propriétaires de l'article qqq RF (anciennement www) attentifs aux conditions émises par l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (actuellement SeCA) quant à l'utilisation de la surface de la parcelle se trouvant en zone agricole, soit la partie de l'article 000 RF actuel, à savoir qu'aucune construction même de peu d'importance et aucun aménagement ne devront être réalisés sur cette partie de la parcelle. Ainsi, la volonté du préfet était clairement non seulement de ne pas autoriser de constructions ou aménagements en zone agricole – ce dont il n'avait de toute façon pas la compétence –, mais également de faire respecter les limites de construction. Si, pour une des constructions, le terrain naturel devait avoir été modifié en zone agricole comme le prétendent les recourants en produisant un plan de façade, ceux-ci ne peuvent pas conclure le contraire, dès lors qu'il ne pouvait s'agir que d'une éventuelle inattention des autorités. Dans ces circonstances, les permis de construire ont été délivrés conformément au droit de l'aménagement du territoire et il ne s'agit donc pas de légaliser des constructions non conformes à celui-ci sur la partie sise en zone agricole. Les permis de construire délivrés ne sauraient donc pas non plus fonder la confiance des recourants quant à une mise en zone de

l'article 000 RF. On terminera par le constat que des promesses et contrats entre les propriétaires privés des bien-fonds ne sont à l'évidence pas aptes à garantir une future mise en zone. Partant, la mise en zone de la parcelle 000 RF ne saurait être justifiée par le principe de la confiance.

## **E. 6**

Les recourants sont d'avis que, sur le fond, le refus de mise en zone de l'article 000 RF ne se justifie pas à la lumière des principes régissant l'aménagement du territoire. Les recourants font essentiellement référence à des intérêts privés qui, selon eux, justifient la mise en zone. Il y a lieu de souligner que ceux-ci ne consistent manifestement pas en une dépréciation de leurs terrains dans le sens d'une expropriation matérielle ou formelle. Il s'agit en effet uniquement d'une perte de la possibilité d'une plus-value. Dans ces circonstances, les recourants ne peuvent pas prétendre que leur droit à la propriété serait atteint d'une manière importante. La perte d'une expectative incertaine ne peut pas être prise en compte d'une manière importante dans la pesée des intérêts ici en jeu. En outre, il y a lieu de relever que les recourants devaient connaître l'impossibilité d'ériger des constructions ou de procéder à des aménagements en zone agricole. Cette obligation est d'ailleurs mentionnée explicitement dans un des permis de construire. Dans l'hypothèse où les recourants n'auraient pas respecté cette interdiction, le seul but de légaliser ces éventuelles installations ne saurait constituer un motif pour déroger aux buts et principes de la LAT décrits ci-dessous. On rappellera tout d'abord qu'intégrée au périmètre périurbain selon le nouveau PDCant en raison de sa localisation géographique, la Commune de L.\_\_\_\_\_ 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

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 PDCant, la priorisation de développement ne se situe qu'en quatrième position pour cette commune. On peine d'ailleurs 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), 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 000 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 L.\_\_\_\_\_ 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. 000): 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. xxx 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). On peut également 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 consiste précisément en l'agrandissement d'une telle zone. 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. En construisant en limite de propriété, les recourants ont pris un risque en toute connaissance de

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 cause et on ne saurait admettre l'existence de circonstances particulières qui justifieraient de les protéger. Quant au respect de l'autonomie communale, il va de soi que, sur le principe, une commune ne peut pas adopter des PAD 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.

## **E. 7**

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). 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. 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-rapporteure

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