

# **FR\_GERICHTE 602 2018 150 vom 13. Mai 2020**

FR Kantonsgericht, 2020-05-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2018\\_150](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2018_150)

FR: FR\_GERICHTE 602 2018 150 du 13 mai 2020

IT: FR\_GERICHTE 602 2018 150 del 13 maggio 2020

## **Regeste**

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

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La société recourante – propriétaire de parcelles dans le secteur concerné par les mesures d'aménagement du territoire qu'elle conteste – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, 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). L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

### **E. 2.1**

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.

### **E. 2.2**

En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), 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, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 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, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, art. 2 p. 34 et les

références citées).

### **E. 3**

En l'espèce, la DAEC n'a pas admis – en se basant sur le PDCant en vigueur jusqu'au 1er octobre 2018 – la mesure n° 25 qui concrétise l'urbanisation dans un secteur figurant déjà en zone à bâtir pour arriver à la conclusion que les parcelles ccc et ddd RF doivent être dézonées.

#### **E. 3.1**

Le 2 octobre 2018, le nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat. A partir de cette date, une planification doit désormais s'examiner à la lumière du nouveau PDCant

Tribunal cantonal TC Page 8 de 27 (cf. arrêt TC FR 602 yyy 3 du 3 septembre yyy). En effet, celui-ci lie les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'Etat (cf. art. 18 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1).

#### **E. 3.2**

La Cour de céans constate dans un premier temps que, contrairement à ce qu'a fait la DAEC dans sa décision, le nouveau PDCant doit ainsi s'appliquer à l'approbation d'une révision d'un PAL qui a eu lieu le 14 novembre 2018, cela d'autant plus si le calcul du dimensionnement des zones doit à nouveau être soumis à l'autorité dans un délai de trois ans comme indiqué dans la décision litigieuse. Dans un second temps se pose la question de savoir si, pour ce seul motif, la décision d'approbation devrait être annulée et le dossier renvoyé pour nouvelle décision. Il sied de répondre négativement à cette question, attendu que, comme il sera démontré ci-dessous, la mesure de dézonage contestée apparaît, en application du nouveau PDCant, manifestement justifiée pour d'autres motifs que ceux liés au dimensionnement de la zone à bâtir de la commune.

### **E. 4**

Une mesure d'aménagement du territoire, qui consiste – comme dans la présente cause – en un déclassement d'un bien-fonds en zone agricole dans le cadre d'une révision de la planification, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). La pondération des intérêts à effectuer dans le cadre de l'examen d'une telle mesure de dézonage doit se faire à la lumière des règles et principes régissant la LAT qu'il convient dès lors de rappeler (consid. 5). Après l'examen du principe de la stabilité des plans et de la tâche incombant à la commune dans ce contexte (consid. 6) et le rappel des dispositions légales régissant les différentes zones d'un plan d'aménagement ici déterminantes et des principes du PDCant y relatifs (consid. 7), le Tribunal examinera, aux consid. 8 et 9, les intérêts parlant en faveur et en défaveur de la mesure litigieuse et procédera, au consid. 10, à une évaluation globale.

#### **E. 5.1**

La LAT concrétise la 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 let. abis LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée.

## **E. 5.2**

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).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 27 Si le nouvel art. 15 LAT relatif à la zone à bâtir 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, 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; cf. ég. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C\_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2). Pour déterminer la zone à bâtir d'une commune, il y a dès lors lieu de prendre en considération en particulier les 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 adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018. 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, 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, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 27 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, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, 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, art. 15 LAT n° 73). Le principe du développement durable 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, in Revue du droit de la construction et des marchés publics, 2014, p. 226). 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 (arrêt TF 1C\_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 Ia 300 consid. 3b; cf. également arrêts TF 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, publié in ZBI 2013 p. 389; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C\_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1). Ces principes résultent du fait que 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 Cst. 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 (cf. Rapport 2005 sur le développement territorial, p. 31), près de 1 m<sup>2</sup> 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, p. 223). Les nouvelles dispositions de la LAT visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage incontrôlé du paysage, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 960; cf. AEMISEGGER/KISSLING, art. 15 LAT n° 51). Dans ce contexte, on peut souligner l'importance du principe de la protection du paysage,

Tribunal cantonal TC Page 11 de 27 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, art. 15 LAT n° 76 s.).

### **E. 6.1**

Selon l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. L'art. 21 al. 2 LAT précise que les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique comme une modification législative (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b; TANQUEREL, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, art. 21 LAT n° 44 et 45; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 21 LAT n. 15 et les références citées). En énonçant à l'art. 21 al. 2 LAT un principe pour l'adaptation des plans d'affectation en vigueur – qui s'effectue en principe tous les quinze ans en application de l'art. 15 LAT –, le législateur fédéral a choisi une solution de compromis entre deux exigences contradictoires: d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant 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. Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 et les références citées; arrêt

TF 1C\_99/2010 du 19 novembre 2010 consid. 4.1). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 140 II 25 consid. 3 et la référence à KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/1994, p. 8 ss; arrêts TF 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1; cf. TANQUEREL, art. 21 LAT n. 33 s.; BÜHLMANN, Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne überprüfen, in VLP-ASPAN Inforaum, 1/2017, p. 18 s.).

### **E. 6.2**

Dans le cas d'espèce, la dernière planification touchant ce secteur, mise en œuvre par l'ancienne Commune de O.\_\_\_\_\_, date de 1982. Depuis, cette commune a fusionné avec celles de M.\_\_\_\_\_ et de N.\_\_\_\_\_, formant la nouvelle Commune de B.\_\_\_\_\_. En 2014, la nouvelle LAT est entrée en vigueur et le nouveau PDCant a été approuvé le 2 octobre 2018.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 27 Sur la base de ces éléments, on doit constater que non seulement le temps écoulé, mais également la fusion des communes et le changement des bases légales imposaient une révision du PAL. Celle-ci ne saurait être contestée sur le principe – comme le fait la recourante – avec des arguments relatifs à l'expropriation matérielle, respectivement au motif qu'au moment du dézonage, la propriétaire pouvait selon elle s'attendre à ce que son bien-fonds reste classé en zone à bâtir. En effet, quand il s'agit d'une mesure de planification, ni l'historique de l'affectation des zones et plans de quartier, ni la bonne foi d'un propriétaire, ni l'existence de l'équipement, ni même l'existence de constructions ne peuvent primer l'intérêt à la mise en œuvre de la LAT et de ses principes (ATF 132 II 218 consid. 6.1).

### **E. 6.3**

Une révision générale – qui, comme exposé ci-dessus, s'impose en l'espèce – permet à la commune – et l'oblige – de reconsidérer l'ensemble de son PAL. En tant qu'autorité responsable de son aménagement, il lui appartient de choisir où et comment elle entend développer sa zone à bâtir. Dans l'accomplissement de cette tâche, il convient de prendre en compte les buts visés par la législation en vigueur au moment de l'adoption du PAL. Dans cette optique (à partir du 1er mai 2014), le planificateur devait considérer en particulier les critères mentionnés au considérant précédent relatifs à l'emplacement des terrains à bâtir, à la nécessité de lutter contre le mitage du territoire et au principe de la concentration vers l'intérieur du milieu bâti, ou encore relatifs à l'importance de l'analyse supra-communale, régionale et supra-régionale. Il lui incombe notamment d'examiner si l'emplacement de ses zones à bâtir est judicieux. Certes, 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, art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, n° 1.52). Même s'il incombe ainsi à la commune de

procéder à la planification de son territoire, il faut souligner que l'autorité compétente pour décider de l'approbation des plans d'aménagement est la DAEC, à qui il appartient de vérifier si la commune a correctement fait application des principes régissant l'aménagement du territoire. Dans l'exécution de cette tâche, la DAEC n'est pas liée par le comportement de la commune qui, selon la recourante, aurait toujours soutenu son projet de développement dans cette portion du territoire et qui aurait même donné des assurances en concluant des contrats de droit administratif. La DAEC n'est pas non plus liée par ses services qui, dans le contexte de l'établissement d'un PAD, auraient fait preuve d'un comportement qui aurait pu laisser croire à la recourante qu'elle pourrait construire à cet endroit. Un Tribunal l'est encore moins; appelé à examiner la légalité d'une mesure de planification, il ne saurait confirmer celle-ci pour des motifs liés à la confiance lorsque, comme en l'espèce, il est patent qu'il n'existe pas de pratique illégale systématique dans une situation comparable. Par sa décision, la DAEC a en outre démontré qu'elle n'avait pas l'intention de tolérer une pratique qu'elle estime illégale.

## **E. 7**

Cela dit, la commune doit appliquer pour le secteur ici litigieux, outre les principes mentionnés au consid. 5 ci-dessus, les dispositions légales et principes du PDCant suivants.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 27

### **E. 7.1**

Au niveau cantonal, l'art. 43 LATeC prévoit que le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones; en règle générale, il délimite: a) les zones à bâtir; b) les zones agricoles; c) les zones de protection (al. 1). Les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques (al. 2). Selon l'art. 50 al. 1 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en: a) zones de centre; b) zones mixtes; c) zones résidentielles; d) zones d'activités; e) zones d'intérêt général; f) zones libres.

#### **E. 7.1.1**

Les zones résidentielles sont destinées à l'habitation. 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, 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.

#### **E. 7.1.2**

Aux termes de l'art. 55 LATeC, les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). Conformément à l'art. 50 al. 1 let. e LATeC, une zone d'intérêt général fait partie de la zone à bâtir. A ce titre, ne peuvent – comme pour la zone

résidentielle – y être intégrés que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15 LAT).

### **E. 7.1.3**

Les zones libres sont destinées à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des installations fortement gênantes ou dangereuses, à préserver des espaces de verdure dans les localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique de celles-ci et des biens culturels (cf. art. 56 al. 1 LATeC). Elles font partie de la zone à bâtir.

### **E. 7.2**

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton. Pour y parvenir, le plan directeur définit les limites du territoire d'urbanisation cantonal. Il s'agit d'un élément central de la stratégie, puisque le territoire d'urbanisation prend en compte les besoins pour les zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et à l'intérêt public pour les 25 prochaines années. Il fixe un cadre global avec des limites au-delà desquelles il n'est pas possible de planifier de nouvelles zones à bâtir. Au vu du fait que le territoire d'urbanisation dépasse le besoin, le canton a défini dans le PDCant différents aspects de sa stratégie de développement à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Des priorités d'urbanisation doivent être définies de façon à répartir l'enveloppe des surfaces urbanisables de façon judicieuse à l'intérieur de celui-ci, à l'aide notamment de types d'espaces et de tissus.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 27 Pour les types d'espaces, le canton s'est appuyé sur la définition de l'espace à caractère urbain de l'Office fédéral de la statistique et a défini quatre types d'espaces, soit: " > Espace urbain: agglomérations de Fribourg et de Bulle et secteurs des centres régionaux qui forment un tissu urbain continu. > Espace périurbain: communes d'agglomération selon l'Office fédéral de la statistique, mais hors du centre cantonal et des centres régionaux. > Espace rural et naturel: territoires communaux hors des agglomérations selon l'Office fédéral de la statistique. > Espace touristique préalpin: communes possédant un certain nombre de nuitées d'hôtellerie et parahôtellerie. La définition de cet espace par les limites communales a été affinée afin de tenir compte de la topographie du territoire en suivant la courbe d'altitude de 1'000 m." Les tissus sont déterminés en fonction d'une densité d'habitants et d'emplois, de la catégorie de communes selon la définition de l'Office fédéral de la statistique à laquelle ils sont rattachés et en fonction d'une surface minimale. Le tissu urbain comprend les secteurs urbanisés qui correspondent à l'une ou l'autre des propositions suivantes: " > Le secteur, où qu'il se trouve, atteint une densité minimale de 30 habitant-es + emplois / hectares et une surface minimale de 45 ha. > Le secteur est dans une commune-centre d'agglomération selon l'Office fédéral de la statistique. > Le secteur est dans la continuité du tissu bâti du centre cantonal ou d'un centre régional." Le schéma stratégique (cf. B. Volet stratégique, p. 27) définit les priorités de développement suivantes: " Priorité 1: agglomérations: Croissance prioritaire Priorité 2: centres régionaux: Croissance prioritaire Priorité 3: croissance stable Priorité 4: croissance modérée Priorité 4: (tissu touristique): Développement adapté Espace rural: Préservation des bonnes terres agricoles".

### **E. 8**

Afin de pouvoir examiner le bien-fondé du dézonage litigieux, il y a lieu dans un premier temps de décrire concrètement la mesure n° 25 (consid. 8.1), pour dans un second temps examiner si celle-ci se conforme aux principes de la LAT et aux normes applicables (consid. 8.2 ss).

### **E. 8.1**

En ce qui concerne l'emplacement de la zone à bâtir litigieuse, on note que celle-ci se situe sur les rives de U.\_\_\_\_\_. Elle est entourée par de la zone agricole, de l'aire forestière ainsi que le bord du lac. Hormis les trois bâtiments déjà implantés sur la parcelle III RF, le secteur n'est pas construit; ceux-ci se trouvent environ à 200 m de distance des prochaines constructions. Le secteur surplombe le lac et est situé sur le flanc de la presqu'île V.\_\_\_\_\_, lorsque les eaux du lac sont basses. Avant la construction des trois bâtiments précités, la situation se présentait comme suit selon les deux photographies reproduites ci-dessous; la première est issue du plan directeur des rives de U.\_\_\_\_\_ (p. 36, planche 3 U.\_\_\_\_\_ Pôle "M.\_\_\_\_\_/ N.\_\_\_\_\_/ O.\_\_\_\_\_", photographie du haut), la seconde du rapport justificatif du PAD (p. 5).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 27 Dans le cas d'espèce, le nouveau PAD – élaboré sur la base du nouveau PAL soumis à l'approbation – propose concrètement de créer une zone résidentielle moyenne densité, permettant des habitations individuelles groupées et/ou collectives avec un IBUS maximum de 0.90 (cf. art. 6 et 19 al. 1 du règlement du PAD [version du 3 juillet 2018, non approuvée] en lien avec l'art. 9 ch. 2 du nouveau RCU; cf. également rapport de conformité de la révision du PAL, annexe 5 "Analyse des PAD existants", p. 14, où il est indiqué que la zone résidentielle de moyenne densité autorisera des habitations individuelles avec un IBUS maximum de 0.70 et des habitations individuelles groupées et des habitations collectives avec un IBUS maximum de 0.90). Pour cette zone, il prévoit 26'464 m<sup>2</sup> de surface de plancher (SP) et 17'533 m<sup>2</sup> de surface de plancher déterminante (SPd) (cf. art. 20 du règlement du PAD; cf. également rapport de conformité de la révision du PAL, annexe 5 "Analyse des PAD existants", p. 14, où il est mentionné que le PAD prévoit la construction d'environ 20'100 m<sup>2</sup> de SBP, soit environ 26'700 m<sup>2</sup> de SP). Un bonus de 15% d'IBUS est autorisé, aux conditions de l'article "Stationnement des véhicules et vélos" du RCU (cf. art. 20 du règlement du PAD). Concernant la zone d'intérêt général, l'IG 17 est destinée à des logements protégés en lien avec une structure de santé, des équipements d'accueil (foyer, maison de retraite, etc.) et infrastructures liées, des commerces et services compatibles avec l'habitation (tels que commerces de proximité, petite restauration, cabinets médicaux, etc.), un espace d'accueil et de promotion touristique ainsi qu'un parking public (cf. art. 21 du règlement du PAD et rapport justificatif du PAD, p. 15; voire également rapport de conformité de la révision du PAL, annexe 5

Tribunal cantonal TC Page 16 de 27 "Analyse des PAD existants", p. 14). Cette zone dispose d'une surface de terrain déterminante de 11'978 m<sup>2</sup>. La capacité constructive maximale est fixée pour l'ensemble des périmètres considérés à 6'725 m<sup>2</sup> (SP) et 5'076 m<sup>2</sup> (SPd). Les SP et SPd peuvent bénéficier d'un bonus maximal de 15% aux conditions de l'article "Stationnement des véhicules et vélos" du RCU (cf. art. 22 du règlement du PAD, cf. également rapport de conformité de la révision du PAL, annexe 5 "Analyse des PAD existants", p. 14, qui indique une surface déterminante d'environ 9'600 m<sup>2</sup>). Si, comparé au PAL de 1982, la zone constructible dans le secteur est réduite de 104'117 m<sup>2</sup> à 80'643 m<sup>2</sup>, soit 33'195 m<sup>2</sup> en zone résidentielle moyenne densité, environ 14'361 m<sup>2</sup> en zone d'intérêt

général (IG 17) et environ 33'087 m<sup>2</sup> en zone libre, elle reste néanmoins très importante, permettant la création de 7'000 m<sup>2</sup> de surface brute pour la ZIG et l'implantation de nombreux petits immeubles pour la zone résidentielle moyenne densité. Il en résulte que, par rapport au PAD existant, il s'agit d'une mesure de densification. De plus, il ne s'agit manifestement pas d'un projet immobilier mineur, ce qui nécessite une réflexion particulière quant à son emplacement.

## **E. 8.2**

Se référant à la carte de synthèse et à celle du territoire d'urbanisation du PDCant – selon lesquelles le secteur litigieux est compris dans la zone à bâtir (résidentielle, centre, mixte, libre), respectivement dans le noyau d'urbanisation –, la recourante est d'avis que le PDCant impose – de manière liante – le maintien en zone dudit secteur. Dans la mesure où l'admission de ce grief scellerait le sort du recours, il convient de l'examiner en premier lieu. La carte de synthèse répertorie le secteur concerné comme zone à bâtir (résidentielle, centre, mixte, libre) (cf. également PDCant, carte de la typologie d'urbanisation [B. Volet stratégique, p. 11] sur laquelle le secteur en question figure comme tissu construit périurbain à l'intérieur du territoire d'urbanisation). A ce propos, il est nécessaire de préciser ce qui suit.

### **E. 8.2.1**

L'art. 14 al. 2 LATeC prévoit certes que le PDCant comprend un texte, une carte de synthèse et des cartes de détail qui forment son contenu liant (cf. plus précisément, PDCant, A. Introduction, p. 15). Cela étant, il ressort du PDCant que la répartition de la croissance démographique prévue est distribuée sur le territoire d'urbanisation, qui donne une image maximale de l'urbanisation du canton à l'horizon 2042. Le tableau "Répartition de la surface supplémentaire de territoire d'urbanisation (ha) à l'horizon 2042 par district et priorité d'urbanisation, selon scénario statistique" (cf. B. Volet stratégique, p. 15) définit les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir, la quantité de territoire d'urbanisation pour chacun des districts et le potentiel d'extension de zones à bâtir et a servi à l'élaboration de la carte du territoire d'urbanisation (voir T101. Territoire d'urbanisation, p. 5). Il s'agit des terrains sur lesquels des mises en zone peuvent être étudiées par les communes, mais la totalité de cette surface n'est pas vouée à la mise en zone. Elle est donc largement supérieure aux besoins réels du canton (cf. T101. Territoire d'urbanisation, p. 7).

### **E. 8.2.2**

La carte de synthèse et celle relative aux noyaux d'urbanisation sur lesquelles le secteur litigieux est indiqué ne constituent ainsi manifestement pas l'expression de la volonté du planificateur cantonal de maintenir des zones à bâtir sur toute cette surface. Partant, la position de la DAEC selon laquelle le territoire d'urbanisation consiste notamment en une photographie des zones à bâtir existantes peut être confirmée. En effet, il ne s'agit pas encore d'indiquer précisément, sur la représentation cartographique du PDCant, la localisation de ces zones, qui

Tribunal cantonal TC Page 17 de 27 sont planifiées au niveau du plan d'aménagement local des communes (cf. PDCant, B. Volet stratégique, ch. 2.2 Territoire d'urbanisation, définition et élaboration, p. 10). On ne peut à l'évidence pas conclure de la carte du PDCant – comme semblent le faire la recourante et la commune – que celle-ci délie la commune de son obligation d'examiner, à l'occasion de la révision de son PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Il découle de ce qui précède que la

DAEC, en sa qualité d'autorité d'approbation, peut être amenée à constater que la commune n'a pas correctement procédé à cet examen qui lui incombe même sur des secteurs qui sont inclus dans le territoire d'urbanisation. Dans cette mesure, la DAEC n'est pas liée par la carte de synthèse sur laquelle la zone à bâtir ici litigieuse est répertoriée. La pesée des intérêts à laquelle il faut procéder en cas de révision d'un PAL peut conduire à constater qu'un dézonage s'avère nécessaire; autrement dit, on ne saurait s'opposer à un dézonage avec l'argument que le secteur figure dans les cartes précitées du PDCant. S'il n'est en principe pas possible de procéder à des mises en zone à bâtir à l'extérieur du territoire d'urbanisation, l'inclusion d'un secteur dans ce périmètre n'emporte pas automatiquement l'admissibilité/le maintien d'un classement en zone à bâtir.

### **E. 8.3**

Comme déjà mentionné, les parcelles litigieuses se situent dans un espace périurbain et un type de tissu construit périurbain (PDCant, B. Volet stratégique, carte de la typologie d'urbanisation, p. 11). Le secteur litigieux se trouve, selon le schéma stratégique, en priorité 4, soit croissance modérée (PDCant, B. Volet stratégique, p. 27). Dans ce contexte, en raison de sa localisation géographique au niveau cantonal, ce secteur de la Commune de B.\_\_\_\_\_ est davantage touché par les mesures de développement modéré que par les mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique par des zones à bâtir. En effet, selon le nouveau PDCant (cf. B. Volet stratégique, schéma stratégique, p. 27), la priorisation de développement ne se situe qu'en dernière position (priorité 4) pour ce secteur de la commune. Sur ce seul constat relatif à la croissance souhaitée – ressortant des principes du PDCant – à cet endroit du tissu cantonal, on peine en l'occurrence à comprendre la justification et la nécessité des développements prévus d'une envergure certaine en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique, éloigné du centre urbain. En cela, le maintien de ce secteur en zone à bâtir permettant de tels développements se heurte manifestement aux principes de l'aménagement du territoire exposés ci-dessus, dans la mesure où la zone à bâtir ne devra pas prioritairement être implantée à cet endroit du territoire cantonal.

### **E. 8.4**

Ceci dit, d'autres aspects, plus concrètement en lien avec l'emplacement, parlent clairement en faveur d'un dézonage. En l'espèce, il ressort des plans que le secteur se situe à l'écart des trois pôles construits et de l'infrastructure publique de la commune, de sorte qu'il ne fait pas partie d'une zone largement bâtie. Ce terrain d'une surface importante est au contraire isolé de toute autre construction. Comme mentionné ci-dessus au consid. 8.1, il est entouré en grande partie de terrains affectés en zone

Tribunal cantonal TC Page 18 de 27 agricole ou d'aire forestière. Les parcelles environnantes continueront à être affectées en ces zones respectives. On ne peut dès lors de toute évidence pas affirmer être en présence d'une continuation d'une zone à bâtir formant un ensemble. Le fait qu'à une distance d'environ 100 m des bâtiments déjà construits (la distance entre les bâtiments étant d'environ 200 m), se trouve un noyau d'habitations, composé des articles www, xxx, yyy, zzz, aaaaaa, ababab, acacac RF, sur lesquels sont implantées environ 15 constructions (habitations individuelles, ruraux, pavillons, garages, remises, couverts) et qu'à une distance d'environ 200 m de là, se trouvent les parcelles adadad et aeaeae RF, où sont construites des habitations individuelles avec garage et remise ne change rien à ce constat. En effet, ces deux parties du territoire sont elles aussi éloignées

du centre. S'y référer pour arguer qu'une urbanisation doit avoir lieu à cet endroit permettrait de tirer avantage d'une situation où, dans le passé, des constructions ont été implantées d'une manière disséminée. Or, la LAT n'a précisément pas pour but de soutenir de telles évolutions. L'effet de l'urbanisation à cet endroit est d'ailleurs renforcé principalement par la surface considérable qui devrait être construite, créant ainsi un nouveau noyau d'urbanisation, qui n'est manifestement pas lié aux trois pôles principaux du village. Permettre l'implantation de davantage de constructions sur ces parcelles contreviendrait ainsi manifestement à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1 al. 1 LAT) et, cela, dans une commune dont le tissu construit est déjà très disséminé et pour laquelle celle-ci indique vouloir limiter le développement des "quartiers satellites" (cf. rapport de conformité de la révision du PAL, ch. 4.2. Objectifs d'aménagement, p. 18). Il s'agit ainsi de ne pas empirer encore cette situation. L'argument selon lequel le développement doit se faire au bord du lac ne change rien à ce constat. A cet égard, on peut ainsi confirmer que le maintien en zone à bâtir de ce secteur contribue au mitage du territoire, respectivement le renforce considérablement par la création d'un nouveau pôle d'urbanisation dans cette commune et contrevient au principe de concentration. Ce constat n'est pas différent si on considère que trois bâtiments ont déjà été érigés dans la zone à bâtir existante, dès lors que ceux-ci ne constituent qu'une petite partie du projet entier planifié. Autoriser la continuation du développement augmente en revanche d'une manière importante l'effet qui n'est précisément pas souhaitable à cet endroit. Parvenir à la conclusion contraire au motif que trois bâtiments ont déjà altéré la situation signifierait qu'on interdirait au planificateur de mettre fin à un développement qu'on doit manifestement considérer comme n'étant pas justifié et face auquel on doit même se poser la question de savoir s'il n'a jamais été conforme, même à la lumière de l'ancienne LAT. En conclusion, pour ces raisons également, on peut nier qu'une zone à bâtir à cet endroit se justifie au regard de l'art. 15 LAT.

### **E. 8.5.1**

En ce qui concerne plus particulièrement la volonté de la commune de prévoir une zone d'intérêt général à cet endroit, le Tribunal précise ce qui suit. Pour aménager une nouvelle zone d'intérêt général, le planificateur local doit établir l'existence d'un besoin. Dans cette perspective, il ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation par des nécessités concrètes de la collectivité publique (GVP 1999 n° 92; DC 1/2000 16; ZBl 1996 p. 115; arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004). En effet, dans

Tribunal cantonal TC Page 19 de 27 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). L'art. 3 al. 4 LAT prescrit qu'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 (cf. TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, yyy, art. 3, ch. 75 ss). Selon le PDCant adopté le 2 octobre 2018, il convient d'implanter les infrastructures publiques dans des lieux appropriés de manière à couvrir les besoins de la population, à rationaliser les investissements, à générer des synergies, à renforcer les centres, à assurer leur accessibilité par les transports publics et la mobilité douce et à limiter les effets négatifs sur le territoire et l'environnement. Pour cela, il faut situer toute infrastructure publique à l'intérieur du territoire d'urbanisation, lequel est régi selon le principe de la concentration qui consiste à donner la priorité aux endroits centraux et à ceux où l'urbanisation est déjà la plus développée (cf. PDCant, B. Volet stratégique, ch. 2.2 et T101. Territoire d'urbanisation). Les infrastructures publiques d'importance régionale et locale sont les infrastructures de santé et sociales (établissements médico-sociaux [EMS], structures intermédiaires, institutions spécialisées, centres d'accueil), les infrastructures d'enseignement de la scolarité obligatoire, les crèches, les installations sportives (y compris les aires sportives), les aires de jeux, les infrastructures communales affectées à un usage public, ainsi que les lieux de culte et les cimetières. Ces infrastructures publiques doivent en principe être situées à proximité des centres des localités et bénéficier d'un accès direct et sûr par la mobilité douce. Concernant les EMS, le PDCant précise encore que si la planification des soins de longue durée définit et répartit le nombre de lits EMS à prévoir pour l'ensemble du canton, il appartient aux communes et aux réseaux médico-sociaux de prévoir les infrastructures nécessaires et leur emplacement (cf. pour le tout, PDCant, T118. Infrastructures publiques).

#### **E. 8.5.2**

En l'espèce, il est constaté qu'une analyse du besoin fait totalement défaut. En effet, il ressort du rapport de conformité de la révision du PAL (cf. ch. 7.1.11) que la zone est motivée par ce qui suit: "Une partie du PAD «A.\_\_\_\_\_» est affecté en zone d'intérêt général, conformément à sa destination prévue dans le règlement approuvé en 1992. Ce dernier prévoit la construction d'environ 7'000 m2 de SP à vocation touristique et / ou socio-culturelle de type hôtelier/parahôtelier, scolaire ou similaire (maison de retraite). Ce secteur est accompagné d'une zone libre garantissant le dégagement de l'espace en direction du lac." Il est également mentionné dans le rapport de conformité de la révision du PAL (cf. p. 44) que la ZIG servira à l'implantation d'équipements d'accueil (maison de retraite, foyer) et que le projet est en cours.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 27 On constate ainsi que, pour admettre cette ZIG, la commune se fonde sur un PAD approuvé en 1992, sans pourtant réévaluer la situation quant au besoin de maintenir cette fonction attribuée à cette portion de son territoire.

Manifestement, cela ne saurait constituer une analyse telle qu'exigée par les normes applicables. Par ailleurs, le but de cette zone est formulé d'une manière tellement vague qu'on peine à croire qu'il a été procédé à l'époque à l'établissement d'un besoin pour des infrastructures aussi différentes dans leur caractère. Finalement, l'écoulement du temps, sans que des infrastructures d'intérêt public aient été réalisées, met bien en évidence qu'il n'existe pas un besoin avéré. En l'occurrence, pour démontrer l'utilité publique du projet, la recourante fait valoir qu'un besoin en appartements protégés semble exister dans ce secteur. Ce faisant, elle perd toutefois de vue les principes qui régissent l'aménagement du territoire. En effet, même si un tel besoin devait être avéré, rien n'oblige à implanter ces infrastructures sur ce secteur de la Commune de B.\_\_\_\_\_. De plus, le planificateur local

ne peut pas se prévaloir d'un besoin régional, voire cantonal, s'il omet d'analyser les possibilités d'implantation à cette même échelle territoriale. En principe, seul un examen supra-communal, régional, voire supra-régional aurait pu mettre en évidence que cette parcelle uniquement pourrait accueillir le type d'infrastructures énumérées à l'art. 21 du règlement du PAD. On peut dans ces conditions laisser ouverte la question de savoir si la commune dispose d'un intérêt général à réserver du terrain pour des infrastructures de type hôtelier, mais il peut néanmoins être rappelé que l'art. 116 al. 1 ch. 1 LATeC prévoit que sont reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, les ouvrages tels que les écoles, hôpitaux, établissements médico-sociaux, bâtiments administratifs, cimetières. Le message relatif à la LATeC (ad art. 54) précise qu'il doit être clarifié que "des hôtels, des salles de cinéma peuvent présenter un intérêt important pour la collectivité, sans pour autant répondre à une tâche d'intérêt public: de tels ouvrages de nature commerciale n'ont pas leur place dans une zone d'intérêt général. Par opposition à l'alinéa 2, les ouvrages privés admissibles dans cette zone ne constituent pas des cas d'utilité publique et, en conséquence, ne peuvent pas fonder une expropriation par la collectivité". Au demeurant, au vu de l'évolution de ce dossier, on peut en déduire que les mesures proposées par la commune ont surtout été guidées par la présence de trois bâtiments à cet endroit et les conventions signées avec la recourante, et non par de véritables réflexions inspirées par les principes de l'aménagement du territoire ou, plus particulièrement encore, par celles relatives aux besoins d'une zone d'utilité publique qui ne doit manifestement pas s'implanter à cet endroit pour les motifs développés ci-avant.

#### **E. 8.6.1**

En application de l'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte du fait que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront répartis judicieusement et les planifient en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. La coordination des transports et la planification du milieu bâti revêtent une importance particulière (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 3 n° 67). A l'évidence, cette coordination ne peut pas seulement influencer les nouvelles mises en zone, mais elle doit également être prise en compte dans le cadre de mesures de densification. Il n'est en effet pas souhaitable de densifier à des endroits du territoire qui ne s'y prêtent pas. L'objectif doit être de densifier des secteurs équipés et

Tribunal cantonal TC Page 21 de 27 bien desservis, proches des centres et infrastructures. Ainsi, le seul fait qu'une zone à bâtir est déjà existante ne justifie pas automatiquement la densification, au risque sinon de mettre en péril l'objectif du PDCant d'assurer à la population une mobilité durable en transports publics (cf. PDCant, T201. Transports publics; cf. à ce sujet également: PDCant, T103. Densification et requalification). Le PDCant émet les principes suivants en ce qui concerne la desserte. Sous le thème "densification et requalification" (cf. PDCant, T103. Densification et requalification; voir particulièrement, p. 5), le PDCant cite notamment ce qui suit parmi les principes: " (...) > Permettre la densification du milieu bâti: > aux endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C; > aux endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité (équipements publics, commerces, secteurs d'emplois et quartiers de densification moyenne ou haute) est démontrée. > Dans les endroits présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes: > limiter la densification au niveau

de densité maximal du tissu bâti existant, par type de zone; > autoriser les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti existant uniquement pour les zones destinées aux installations et constructions d'intérêt public." Dans le but de la mise en application de ce principe et, plus particulièrement, de l'art. 3 al. 3 let. a LAT, le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir en instaurant cinq niveaux de desserte, à savoir les niveaux A à E (cf. PDCant, T201. Transports publics, p. 9; cf. également plan cantonal des transports [PCTr], février 2014, p. 14 s.). Dans son rapport d'examen du 9 avril yyy du nouveau PDCant (cf. p. 13 s.), l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a critiqué le niveau de desserte E. Le Conseil fédéral a approuvé, en date du 1er mai yyy, la révision du plan directeur du canton de Fribourg en émettant notamment la condition suivante: "le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières" (FF yyy, p. 3290, ch. 4 let. b).

### **E. 8.6.2**

C'est à la lumière de ces principes qu'il y a lieu d'examiner si la qualité de la desserte est suffisante dans la présente occurrence pour le développement important souhaité à cet endroit du territoire communal, respectivement si un défaut en la matière parle en faveur d'un dézonage. En l'espèce, la qualité de desserte est la suivante. Selon l'état actuel du réseau de transports publics, les villages de la commune sont desservis par une ligne du bus passant sur la route cantonale (ligne 336 afafaf; selon le rapport de conformité de la révision du PAL, ch. 7.2.3, la desserte est de 12 paires de courses par jour du lundi au vendredi, 18.5 paires les samedis et 13.5 paires les dimanches et jours fériés). Deux arrêts desservent le secteur de O.\_\_\_\_\_: AG.\_\_\_\_\_ et AH.\_\_\_\_\_ (selon l'horaire des TPF, du lundi au vendredi, la cadence est d'environ une heure, et d'environ une demi-heure aux heures de pointe).

Tribunal cantonal TC Page 22 de 27 Les parcelles concernées sont distantes de moins d'un km de l'arrêt AG.\_\_\_\_\_ et le tronçon à parcourir présente un dénivelé d'environ 50 m. La commune soutient que O.\_\_\_\_\_ est particulièrement bien desservi par le bus, puisque chacun des deux arrêts permet de couvrir pratiquement l'entier de la zone habitée. Elle ajoute que la qualité de la desserte a été analysée selon le PCTr et que, pour le secteur S.\_\_\_\_\_, elle est de niveau D (cf. rapport de conformité de la révision du PAL, ch. 7.2.3. Transport public). Selon la recourante, il a été prévu, dans les contacts qu'elle a eus avec la commune, de développer ultérieurement la desserte en transports publics. Elle relève qu'il a toutefois d'ores et déjà été envisagé de connecter, dans le futur, le quartier aux transports publics par un système de navettes privées coordonnées avec les horaires des bus, ceci étant spécifiquement prévu pour les habitants et usagers des logements protégés et de leurs services, mais également pour les habitants du secteur du PAD, comme cela ressort du rapport justificatif du PAD (cf. ch. 3.4.2, p. 25). Même si la surface constructible dans ce secteur est réduite, il s'agit d'une mesure conséquente de densification, respectivement de mettre en place un quartier entier dans un secteur qui n'est pas encore urbanisé. Pour un tel projet en grande partie encore non réalisé, il se justifie de prendre en compte le fait que la desserte n'est que de niveau D, alors que le PDCant exige un niveau C en cas de mesures de densification. En l'espèce, l'exigence de disposer d'une desserte suffisante est encore plus

importante pour la raison suivante. Selon le rapport de conformité de la révision du PAL, en terme d'emplois, et alors que la croissance du nombre d'emplois dans le district (+ 180%) est en rapport avec l'augmentation de sa population résidente, le nombre de places de travail sur la commune chute en 20 ans d'environ 30% (cf. ch. 2.2.2 Emplois). Il en résulte que le nombre de pendulaires est élevé, puisqu'une grande partie des habitants travaillent à l'extérieur de la commune. Partant, si la desserte pour un secteur n'est pas optimale, tant au niveau de la fréquence qu'au niveau de la distance vers le prochain arrêt de bus, une urbanisation n'est pas idéale à cet endroit. Le rapport de conformité de la révision du PAL relève d'ailleurs à ce sujet que seule une très faible part des déplacements des actifs pendulaires s'effectue actuellement en transports publics (cf. ch. 2.3 Synthèse). Cette situation ne devrait pas être péjorée par une urbanisation dans un endroit qui n'est pas desservi d'une manière optimale. On ne saurait à ce propos laisser au propriétaire l'opportunité d'organiser des navettes privées, au risque de rendre ce critère – auquel le planificateur a apporté beaucoup d'importance – tributaire des possibilités financières des propriétaires. Par ailleurs, le réseau de transports publics est en soi un bon critère pour diriger le développement, outil qui serait mis en péril si des privés pouvaient l'influencer. A cela s'ajoute enfin et plus particulièrement quand il s'agit de créer une zone d'intérêt public destinée à accueillir un home pour personnes âgées ou des logements protégés, que celle-ci doit être facilement atteignable par les transports publics ainsi que le PDCant le prescrit pour des infrastructures publiques (cf. PDCant, T.118. Infrastructures publiques; cf. également consid. 4.2 ci-dessus). Dans la présente occurrence, la distance entre les arrêts de bus et les constructions n'est en outre pas négligeable, surtout si l'on prend encore en compte le dénivelé. Par ailleurs, le PCTr (cf. ch. 2.6.1, p. 13) indique qu'au cours des dernières décennies, les infrastructures se sont adaptées au développement de l'urbanisation et qu'à l'avenir, la manière de procéder devrait être inversée: l'urbanisation devrait être orientée afin d'utiliser de façon optimale les infrastructures existantes et les services des transports publics.

Tribunal cantonal TC Page 23 de 27 L'emplacement d'une zone à bâtir à cet endroit se heurte ainsi également aux principes relatifs à la desserte en transports publics.

#### **E. 8.7.1**

En application de l'art. 3 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte du principe selon lequel le paysage doit être préservé (cf. également art. 1 al. 2 let. a in fine LAT). Selon l'art. 1 al. 2 let. h LATeC, il s'agit notamment de préserver l'espace non construit en vue d'assurer les surfaces nécessaires à l'agriculture, au maintien du milieu naturel et du paysage, aux loisirs, de façon à garantir la pérennité de cet espace pour les générations futures. La portée de ces dispositions dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 3 LAT n. 27, p. 85).

#### **E. 8.7.2**

Dans la Commune de B.\_\_\_\_\_, on peut constater que la construction existante sur la parcelle III RF a déjà impacté le paysage, jusqu'alors vierge de constructions (cf. l'extrait du portail cartographique reproduit sous la let. A). Le développement d'un nouveau secteur urbanisé renforcerait cet impact et supprimerait la portion de paysage encore préservée. Si

la volonté de la commune était de se conformer au plan directeur des rives de U.\_\_\_\_\_ qui demande de minimiser les atteintes sur le paysage dans le dessein d'une préservation dynamique du paysage (cf. p. 18), le maintien en zone à cet endroit apparaît contraire à cet objectif. L'implantation d'un quartier de densité moyenne impacte incontestablement le paysage. Cela est déjà le cas par l'existence des trois bâtiments construits, notamment si on regarde le site depuis l'autoroute. Or, le plan directeur des rives de U.\_\_\_\_\_ veut préserver les points de vue majeurs, notamment et explicitement ceux depuis l'autoroute (cf. p. 18). Le projet immobilier, très visible et situé à proximité de la ruine V.\_\_\_\_\_, contrevient à ce but du planificateur régional. On note que la commune semble avoir pris conscience de cette problématique. En effet, dans le rapport de conformité de la révision générale du PAL (cf. ch. 5.3 Site et paysage), elle fixe comme objectif de "viser une qualité accrue des secteurs exposés à la vue (p. ex. A.\_\_\_\_\_) et limiter les constructions dans ces secteurs". Or, dans ce contexte, il y a lieu de souligner qu'avant d'imposer des exigences strictes quant à l'architecture à un certain endroit du territoire communal – par exemple par les dispositions du RCU ou du PAD –, il convient de décider sur le principe si celui-ci doit être voué à la zone à bâtir. Dans ce sens, il doit au préalable être décidé s'il se justifie, en particulier au regard du paysage en jeu, de préserver cet endroit de constructions supplémentaires. Ainsi, il n'est pas déterminant dans le cas d'espèce que, selon la recourante, le site ne sera pas impacté et que le quartier se fondera dans le paysage. Malgré des prescriptions dans le règlement du PAD relatives aux matériaux autorisés et aux toitures et à leur alignement notamment, il n'en demeure pas moins que cette portion du territoire serait construite, ce qui ne semble pas se justifier eu égard aux caractéristiques du paysage concerné comme exposé ci-dessus. Partant, l'implantation de cette zone à cet endroit apparaît en aucun cas adéquate. On peine à voir comment les choix urbanistiques sur ces parcelles pourraient viser une mise en valeur du paysage (cf. rapport de conformité de la révision générale du PAL, ch. 5.3 Site et paysage).

Tribunal cantonal TC Page 24 de 27 Force est de constater que, sous cet aspect également, la restitution à la zone agricole du secteur visé par la modification n° 25 répond à un intérêt public.

## **E. 9**

En ce qui concerne les intérêts parlant en faveur de l'emplacement de la ZIG à cet endroit, on peut identifier ce qui suit.

### **E. 9.1**

S'agissant de la commune, celle-ci invoque – la recourante se prévaut également de cet argument – une violation de son autonomie communale. En droit cantonal fribourgeois, les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (art. 129 Cst./FR; cf. notamment arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Il appartient toujours, en principe, au planificateur local de définir l'orientation de son aménagement dans le cadre légal, même si l'on peut douter que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT en 2014 et en raison de l'importance accrue reconnue désormais à la planification directrice cantonale, son autonomie soit aussi étendue que par le passé (cf. arrêt TC FR 602 2017 35 du 17 juillet 2018 consid. 5.1). Or, comme il a été démontré au consid. 8 ci-dessus, le maintien de ce secteur en zone à bâtir n'est pas conforme à plusieurs principes de la LAT, ce qui pose des limites à l'autonomie communale.

## **E. 9.2**

En l'occurrence, la commune estime que, sans cette ZIG, elle ne peut pas bénéficier d'un emplacement idéal pour développer un projet qui serait profitable sur le plan du tourisme et bénéfique pour son attractivité, intérêts qui seraient également déterminants sur le plan de la planification. La Cour de céans reconnaît que l'emplacement d'un quartier au bord du lac dans un cadre idyllique peut augmenter l'attractivité d'une commune. Or, cet aspect doit être relativisé tenant compte du danger de nuire aux intérêts majeurs de préserver la zone agricole et le paysage.

## **E. 9.3**

En ce qui concerne le souhait de développement touristique envisagé par la commune, l'intérêt y relatif doit également être relativisé, dès lors que son territoire n'est pas considéré comme un pôle touristique au sens du plan directeur fribourgeois. La priorité doit ainsi être donnée au tourisme doux lors de toute planification des rives du lac. On peine à voir que les possibilités de construction – tant en ce qui concerne l'habitat que les surfaces d'appartements protégés ou de maison de retraite – sont en accord avec le tourisme ou, plus précisément encore, avec un tourisme doux. Au vu des projets envisagés dans le PAD, on ne saurait en outre y voir une contradiction avec le plan directeur des rives de U. \_\_\_\_\_ qui prévoit un secteur de développement touristique sur une partie des parcelles concernées (cf. ch. 5.3 et carte y relative).

## **E. 9.4**

La société recourante – propriétaire des parcelles concernées – a investi selon ses explications un montant considérable dans le développement du projet immobilier prévu à cet endroit, notamment par l'élaboration d'un nouveau PAD et l'équipement du secteur. Elle fait valoir un important intérêt financier. Elle invoque toute une série d'éléments qui auraient créé sa confiance de pouvoir réaliser ce projet immobilier. Elle reproche principalement à la DAEC de ne pas avoir tenu compte de tous les éléments de faits. Ceux-ci auraient conduit à une pesée des intérêts différente. Or, tous ces éléments sont relatifs aux attentes qu'elle avait de pouvoir construire à cet endroit. Elle fait référence à l'existence de contrats administratifs, à l'existence de l'équipement, à sa volonté de s'adapter aux exigences émises par les différents services dans le cadre de l'adaptation du PAD, à l'existence d'un permis de construire, à l'exécution des travaux et

Tribunal cantonal TC Page 25 de 27 à l'existence de trois blocs déjà construits. Quoiqu'il en soit, le principe de la confiance – comme celui de la bonne foi relevé sous le considérant 6.2 – ne permet en revanche pas l'exécution d'un ancien PAL si celui-ci s'avère en contradiction avec la LAT (ATF 132 II 218 consid. 6.1).

## **E. 10**

Au vu des intérêts privés et publics exposés ci-dessus, il n'y a en l'occurrence manifestement pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire (en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier; cf.

AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, Commentaire LAT, art. 14 LAT n° 40). On rappelle qu'il existe d'une manière générale un intérêt public important à la réduction de la zone à bâtir aux endroits où son implantation ne semble pas judicieuse. Dans le contexte de la révision d'un PAL, un propriétaire ne peut en principe pas déduire du précédent classement de son terrain en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (arrêts TF

1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les références citées). Même le fait qu'un terrain disposait de l'équipement de base n'imposait d'ailleurs pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g et les références citées; arrêt TC FR 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). Il est compréhensible que la propriétaire recourante – et la commune – tente de réduire au maximum le dommage financier résultant de leurs investissements, mais cela ne saurait prendre le pas sur les intérêts publics importants justifiant le classement en zone inconstructible. En effet, la perte à laquelle la recourante est exposée est une conséquence d'un investissement fait dans des circonstances particulières. En outre, le potentiel extraordinaire qu'offre ce secteur – selon la recourante – ne l'emporte également pas, dès lors que celui-ci entre précisément en conflit avec plusieurs principes fondamentaux du PDCant. On ne saurait favoriser l'implantation de tels projets de construction dans des environnements encore préservés. Certes, les avantages de l'emplacement, notamment quant à la tranquillité et la proximité de la nature ainsi qu'à un paysage de grande qualité à proximité de l'île V. \_\_\_\_\_, sont intéressants pour les acquéreurs d'appartements et le public qui s'y rendrait. En revanche, cela ne constitue pas un intérêt public indépendant, mais augmente uniquement l'intérêt financier de cet investissement. En l'espèce, il ressort de l'argumentation développée plus en avant que le maintien de ce secteur en zone à bâtir est à plusieurs égards totalement contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire. C'est donc à juste titre et sans qu'on puisse lui reprocher une constatation erronée des faits ou une violation de l'autonomie communale que la DAEC a rendu ce terrain à la zone agricole. Il va de soi qu'en ce qui concerne la planification, l'autonomie communale trouve sa limite dans les règles du droit de l'aménagement du territoire. S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus d'approbation est ainsi une manière de réaliser les intérêts publics prépondérants précédemment évoqués; quoi qu'en dise la recourante, il est apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol.

#### **E. 11**

Enfin, la recourante a requis des mesures d'instruction, notamment l'interpellation des parties et une expertise sur les frais d'équipement, d'acquisition et de construction.

Tribunal cantonal TC Page 26 de 27 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 références citées). La Cour de céans considère que les pièces versées au dossier permettent parfaitement de comprendre la situation des parcelles concernées. Les offres de preuve formulées par la recourante ne sont pas de nature à pouvoir l'amener à modifier son jugement, si bien qu'elles s'avèrent à ce stade inutiles.

#### **E. 12**

Dans la présente occurrence, on aurait même dû se poser la question de savoir s'il était justifié de maintenir la parcelle III RF déjà construite en zone à bâtir. Or, selon le prescrit de l'art. 95 CPJA, le Tribunal cantonal ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci, sauf en matière de contributions publiques et d'assurances sociales.

**E. 13.1**

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

**E. 13.2**

Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du

**E. 13.3**

Il n'est alloué de dépens ni à la recourante ni à la commune (art. 139 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 27 de 27 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 4'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. 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. 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, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 13 mai 2020/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

**E. 17**

décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

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