

FR_GERICHTE 602 2020 99 vom 26. April 2021

FR Kantonsgericht, 2021-04-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_99

FR: FR_GERICHTE 602 2020 99 du 26 avril 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2020 99 del 26 aprile 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) restreignant fortement les possibilités d'étendre les zones constructibles. Le 18 octobre 2013, la Commune s'est ravisée et a annoncé à l'intéressé qu'elle allait entamer les démarches nécessaires pour réintégrer la partie Est de sa propriété à la zone à bâtir dans le cadre de la révision en cours du PAL, sous réserve de l'examen du dossier et de l'approbation du PAL par le canton. Dans ce cadre, elle a relevé que le nouveau PAL n'allait probablement pas être validé avant 2016. D. Par avis publiés dans les Feuilles officielles (ci-après: FO) n° ggg et n° hhh, la Commune a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL. Il s'agissait principalement de mettre en œuvre la planification du territoire de la nouvelle Commune pour les quinze ans à venir et d'adapter le PAL aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 12 Dans ce cadre, la Commune a procédé à la mise en zone résidentielle à faible densité 1 de la partie Est de l'article bbb RF, renommé entre-temps article iii RF (modification n° jjj). Elle a reconnu avoir vendu la parcelle entière au prix du terrain constructible et avoir, quasiment en parallèle, déclassé "par erreur" le jardin en question dans le cadre de la révision générale du PAL, approuvé en 2003. Partant, elle a estimé que la remise en zone de cette partie de la parcelle de l'intéressé permettait de corriger cette situation. La surface à remettre en zone a toutefois été réduite de manière à ne pas dépasser la limite du secteur construit. Le 17 avril 2018, le Conseil communal a traité les oppositions et adopté l'ensemble du dossier de la révision générale de son PAL. E. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après: DAEC) a publié, dans la FO n°kkk, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. En se basant sur le préavis défavorable du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) du 14 février 2020, elle n'a notamment pas donné son aval à la modification n° jjj. Le 30 mars 2020, le propriétaire a déposé des observations. Il a essentiellement souligné le sentiment d'injustice ressenti suite au dézonage d'une partie de sa parcelle, effectué sans qu'on ne l'en ait informé. Le 4 mai 2020, la Commune a quant à elle indiqué qu'elle prenait acte de l'intention de la DAEC s'agissant de la modification n° jjj. F. Par décision du 22 juillet 2020, la DAEC a prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL. En ce qui concerne la modification n° jjj relative à l'article iii RF, la DAEC a refusé d'approuver la mise en zone résidentielle à faible densité 1 en raison de l'absence de territoire d'urbanisation pour cette commune, du manque de potentiel de mise

en zone à bâtir résidentielle et du défaut de desserte de niveau D ou mieux. Elle a également souligné qu'il n'était pas possible de déroger, pour des motifs liés à des intérêts privés financiers, aux principes régissant l'aménagement du territoire et au plan directeur cantonal (ci-après : PDCant) pour classer la parcelle en zone à bâtir. G. Par mémoire du 18 août 2020, le propriétaire recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, concluant à ce que la décision de la DAEC du 22 juillet 2020 soit modifiée en ce sens que la modification n° jjj (mise en zone résidentielle à faible densité 1 de l'article iii RF) soit approuvée. Le recourant fait valoir en substance qu'il n'a reçu aucune information concernant la mise à l'enquête du PAL approuvé en 2003 et qu'il n'a dès lors pas eu l'occasion de se déterminer à ce sujet. Il trouve choquant le fait que la commune ait dézonné son terrain quelques années seulement après le lui avoir vendu en tant que terrain à bâtir. Il rappelle que son bien a perdu 90% de sa valeur suite à ce déclassement, bien qu'il conteste recourir pour cette unique raison. En outre, il allègue que malgré la mauvaise desserte en transports publics dans l'entier du village d'Estavannens, de très nombreux logements d'habitation se sont néanmoins construits ces dernières années dans son secteur. Selon le recourant, la mise en zone de la partie Est de l'article iii RF se justifie dès lors à la lumière des principes régissant l'aménagement du territoire. Il relève qu'il ne s'agit non pas d'une véritable nouvelle mise en zone mais de corriger, par une adaptation à la réalité, une situation manifestement insatisfaisante. Dans ce cadre, il déclare accepter la proposition de la Commune visant à aligner les zones à bâtir des articles lll et mmm RF et la sienne dans un but d'uniformité.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 H. Dans sa détermination du 3 septembre 2020, la Commune renvoie aux motifs qui l'ont conduite à proposer la mise en zone et soutient les arguments du recourant. Elle précise que la desserte en transports publics a été améliorée en 2018 et rappelle que la mise en zone a été réduite de manière à ne pas dépasser la limite du secteur construit. I. Dans ses observations du 18 novembre 2020, la DAEC conclut au rejet du recours et se réfère à sa décision du 22 juillet 2020. Elle allègue en substance que la remise en cause des mesures de planification approuvées dans le cadre de la décision d'approbation du 12 mars 2003 serait manifestement contraire au principe de la sécurité du droit. Elle ajoute que ce n'est pas parce qu'un propriétaire n'a pas sa résidence principale dans une commune qu'il est libéré des droits et obligations relatifs à cet état de propriété, dont le devoir de s'informer, notamment par le biais de la Feuille officielle, des mesures d'aménagement prévues sur le territoire en question. De plus, du point de vue de sa localisation, la DAEC estime que la mise en zone de l'article iii RF apparaît inopportune. Elle serait selon elle contraire aux principes de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de densification et tendrait à un étalement de la zone à bâtir hors d'un pôle de développement. Enfin, à défaut d'information contraire figurant au dossier, la DAEC est d'avis qu'il n'y a en l'espèce pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement du territoire, les buts d'intérêts publics poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire, d'autant plus lorsque la décision occasionnant la prétendue perte financière est entrée en force il y a plus de dix-sept ans. J. Le 20 avril 2021, le recourant est intervenu pour faire savoir qu'il restait à disposition si la Cour avait des questions complémentaires à lui poser. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Le recourant – propriétaire de la parcelle dans le secteur concerné par la mesure d'aménagement du territoire qu'il conteste – est habilité 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) comme aussi en vertu de l'art. 88 al. 3 de loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours. 2. 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.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi fédérale 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 (cf. 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 dans la présente affaire (cf. TSCHANNEN, 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 (cf. ATF 120 Ib 207 consid. 3; arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 2.2; TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées). 3. En l'espèce, la DAEC n'a pas admis – en application du PDCant entré en vigueur le 2 octobre 2018 – la mesure n° jii qui prévoit la mise en zone résidentielle à faible densité 1 de la partie Est de l'article iii RF, situé actuellement en zone agricole. 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 (cf. arrêt TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020; arrêt TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019). En effet, celui-ci lie les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'Etat (cf. art. 18 al. 1 LATEC). 4. 4.1. 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. 4.2. 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 6 de 12 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 (cf. 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 (cf. 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 (cf. 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; ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2).

5. Une révision générale 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 définir 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 les critères 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, spécialement en matière d'urbanisation, aspect relevant d'un intérêt public central poursuivi par la dernière révision de la LAT (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 ch. 1.3.1 p. 966; art. 1 et 3 al. 3 LAT) et que le Tribunal fédéral qualifie de cardinal (cf. arrêt TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.4.1). 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 (cf. AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT - planifier l'affectation, 2016, art. 15 n° 23; HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliche Baurecht, 2016, n° 1.52; arrêt TC FR 602 2020 119 du

E. 27

janvier 2021 consid. 5). 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.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 6. Cela dit, la Commune doit appliquer pour le secteur ici litigieux les dispositions légales et principes du PDCant suivants. 6.1. 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. 6.2. 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 (cf. arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 6.2). 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.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 > 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. 28) 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". 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. 17) 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 (cf. 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; arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.1). En outre, en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle notamment, dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4, une extension de zone à bâtir de maximum 1.5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 0.5 ha (cf. T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 2).

7. 7.1. La partie Est de la parcelle iii RF se situe à l'extrémité Sud-est de la zone résidentielle à faible densité 1 d'Estavannens, au bord du ruisseau de N. _____. Selon le PDCant, l'article iii RF se situe dans un espace périurbain et préalpin (cf. PDCant, B. Volet stratégique, Carte de la typologie d'urbanisation, p. 13). Le terrain litigieux n'est pas compris dans un secteur d'extension du territoire d'urbanisation / de secteur stratégique (cf. PDCant, carte de synthèse). Le village d'Estavannens se trouve en priorité 4 – croissance modérée (cf. PDCant, B. Volet stratégique, Schéma stratégique, p. 28). Cette description conduit aux constatations suivantes.

7.2. En raison de sa localisation géographique au niveau cantonal, ce secteur de la commune 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 PDCant (cf. B. Volet Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 stratégique, Schéma stratégique, p. 28), la priorisation de développement ne se situe qu'en dernière position (priorité 4) pour ce secteur de la commune. En l'occurrence, sur ce seul constat relatif à la croissance souhaitée – ressortant des principes du PDCant – à cet endroit du tissu cantonal, on peine à comprendre la justification et la nécessité de l'extension de la zone à bâtir, en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique, éloigné du centre urbain. Renvoi est fait à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui qualifie précisément ce critère régissant l'aménagement du territoire de "cardinal" (cf. arrêt TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.4.1).

7.3. Pour cette commune, le SeCA souligne que toute nouvelle mise en zone doit se situer à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Or, la parcelle iii RF se situe dans le secteur d'Estavannens, pour lequel le PDCant ne prévoit pas d'extension du territoire d'urbanisation. En ce qui concerne les nouvelles mises en zone, la DAEC a constaté que la nouvelle méthode de dimensionnement du PDCant s'applique. Conformément à celle-ci, il est premièrement prévu d'utiliser d'abord les réserves de zone à bâtir non construites. Mais surtout, dans un second temps, selon les critères du PDCant, la Commune de Bas-Intyamou, dont les trois secteurs sont situés en priorité d'urbanisation 4, n'a pas de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. En effet, pour cette priorité, les réserves de zone à bâtir légalisées ne doivent pas dépasser 0.5 ha par secteur. Celles de Enney, Villars-sous-Mont et Estavannens sont respectivement de 9.74, 0.97 et 2.32 ha. En raison de l'importance de dites réserves non construites affectées à l'habitat, la Commune ne peut pas envisager de nouvelles mises en zone. Il en résulte que, pour ce motif également, une mise en zone n'entre pas en ligne de compte.

7.4. Par ailleurs, 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 (cf. TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 3 n° 67). Le PDCant émet les principes suivants en ce qui concerne la desserte nécessaire permettant des mises en zone. 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 2019 du 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 2019, 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 2019, p. 3290, ch. 4 let. b).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 Selon le préavis du Service de la mobilité (SMo) du 15 mai 2018, le secteur d'Estavannens connaît un niveau de desserte E. Selon l'état actuel du réseau de transports publics, le secteur d'Estavannens est desservi par le bus régional n° 264 (bus de nuit n° 266) en direction de Bulle. En semaine, il y a huit correspondances dans chaque direction, entre environ 6h et 19h, soit une cadence entre 61 et 120 minutes. Cela correspond à une desserte de niveau E. Cette qualification n'est pas modifiée si on prend la liaison par le train. On ne voit pas sur quelle base la Commune indique – dans ses observations sur le recours – que, d'après l'horaire 2018, au moment de l'approbation du PAL, la desserte en transports publics était suffisante au sens du plan cantonal des transports. Partant, l'exigence de disposer d'une desserte suffisante permettant une mise en zone n'est pas satisfaite dès lors que celle-ci n'a pas le niveau D ou mieux. 7.5. Ceci dit, d'autres aspects, plus concrètement en lien avec l'emplacement de la parcelle, s'opposent à une mise en zone. - En l'espèce, il ressort des plans que le secteur se situe à l'écart des pôles construits où doit se concentrer le développement de la commune. En effet, le SeCA souligne, dans son rapport de synthèse du 14 février 2020, que le nouveau PAL doit permettre un développement modéré concentré essentiellement sur la zone à bâtir existante, en particulier à Enney. Le Tribunal peut suivre ce Service lorsqu'il indique que le développement communal doit se faire en lien avec les transports publics. La gare d'Enney est donc un point de départ favorable pour poursuivre le développement de la commune et de son infrastructure publique. L'article iii RF se situe pour sa part à l'écart dudit centre principal de la commune. - La parcelle en question ne fait pas non plus partie d'une zone largement bâtie. Au contraire, elle se situe à l'extrémité Sud-Est de la zone résidentielle à faible densité 1 d'Estavannens. Elle est en grande partie entourée de terrains affectés en zone agricole. Le fait que la partie Ouest de l'article iii soit classée en zone constructible n'y change rien. En effet, malgré la proposition de la Commune d'aligner la mise en zone avec le secteur construit, on n'identifie manifestement pas de situation où il s'agit de combler une brèche dans le tissu bâti, respectivement de la zone à bâtir. On ne peut ainsi

pas soutenir, comme le fait le recourant, qu'il est impératif de remédier à ce stade à une erreur dans l'aménagement local du passé. - Cette mise en zone ne peut en outre manifestement pas être considérée comme une rectification de limite ayant pour but de corriger une erreur de digitalisation ou autre correction similaire, dès lors qu'elle augmente la possibilité de la constructibilité. 7.6. Selon la jurisprudence, dans le cadre de la pondération à effectuer entre les différents intérêts parlant pour et contre le classement en zone à bâtir, il est permis de faire des corrélations entre ceux-ci. Le Tribunal fédéral relève par exemple qu'il est judicieux de soutenir que plus le principe du surdimensionnement est touché, moins il existe des raisons d'admettre la présence d'un tissu bâti (cf. arrêt TF 1C_252/2012 du 12 mars 2013; ATF 113 Ia 444 consid. 4 b/bc). A la lumière de cette jurisprudence, les éléments soulevés sous les consid. 7.2 à 7.6 permettent clairement d'infirmer que des circonstances telles qu'avancées par le recourant (nouveaux logements construits dans les alentours malgré la mauvaise desserte en transports publics dans tout le village) puissent conduire à colloquer l'article iii RF en zone résidentielle à faible densité.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 En cela, la mise en zone à bâtir se heurte manifestement aux principes de l'aménagement du territoire exposés ci-dessus et ancrés dans le PDCant. Partant, c'est sur une judicieuse pesée des intérêts et principes régissant l'aménagement du territoire que la DAEC a refusé l'approbation de la modification n° jii visant à mettre la partie Est de l'article iii RF en zone résidentielle à faible densité 1. 8. Le recourant se prévaut enfin de la bonne foi. Dressant l'historique de ses relations avec la Commune, il rappelle qu'au moment de la vente de la partie Est de l'article iii, celle-ci venait d'être classée en zone à bâtir. Il trouve choquant le fait que la Commune ait déclassé son terrain quelques années plus tard sans l'en avertir personnellement. 8.1. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (cf. ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Ce droit protège le citoyen à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1). En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2). 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 que l'administré 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 (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1). Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi; cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif (cf. ATF 119 Ib 397 consid. 6e; arrêt TC FR 602 2017 35 du 17

juillet 2018 consid. 4.1). 8.2. En l'espèce, aucun des documents produits par le recourant ne pouvait le conforter dans l'idée que l'affectation de sa parcelle était assurée pour le futur. Le déclassement par "erreur" dont il se prévaut devait plutôt être relevé dans le cadre de la procédure de révision du PAL de 2003. Le précité n'a toutefois pas réagi à temps. Aussi, il n'est plus possible de revenir dix-huit ans après les faits litigieux sur une mesure d'aménagement en force sans devoir respecter parallèlement la législation actuelle. Or, la réglementation applicable et les circonstances déterminantes ont considérablement changé depuis 2003. En effet, il a été vu ci-dessus qu'un retour en zone à bâtir de la parcelle litigieuse est contraire aux prescriptions en vigueur en matière d'aménagement du territoire. Partant, la mise en zone de l'intégralité de l'article iii RF ne saurait être justifiée par le principe de la bonne foi dix-huit ans après l'entrée en force de la révision du PAL.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 9. 9.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. 9.2. Il appartient au recourant 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 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 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 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 26 avril 2021/cpf/eto
Le Président : La Greffière-stagiaire :

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