FR_GERICHTE 602 2021 102 vom 20. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_102

FR: FR_GERICHTE 602 2021 102 du 20 avril 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2021 102 del 20 aprile 2023

Regeste

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

Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2021 102 Arrêt du 20 avril 2023 IIe Cour administrative Composition Président : Johannes Frölicher Juges : Yann Hofmann, Anne-Sophie Peyraud Greffière-rapporteure : Vanessa Thalmann Parties A._____, B._____ et C._____, recourants, tous représentés par Me Xavier Ruffieux, avocat contre DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée Objet Aménagement du territoire et constructions – Révision d'un PAL – Refus de mise en zone à bâtir Recours du 15 juillet 2021 contre la décision du 16 juin 2021 Tribunal cantonal TC Page 2 de 15 considérant en fait A. Pour donner suite à la fusion, le 1er janvier 2002, des Communes d'Albeuve (dernier plan d'aménagement local [PAL] approuvé en 1977), Neirivue (dernier PAL approuvé en 2000), Lessoc (dernier PAL approuvé en 1982) et Montbovon (dernier PAL approuvé en 1978), la nouvelle Commune de Haut-Intyamon a procédé à une révision générale de son PAL, mise à l'enquête publique par avis publié dans les Feuilles officielles (FO) n° 37 du 15 septembre 2017 et n° 29 du 20 juillet 2018. Le 18 février 2019, le Conseil communal a adopté le dossier de révision générale de son PAL. Deux recours ont été interjetés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME). B. Le 2 novembre 2020, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis de synthèse d'examen final. Il a notamment proposé de ne pas approuver certaines mesures d'aménagement. La DIME a publié dans la FO n° 45 du 6 novembre 2020 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 mis à l'enquête publique. La commune s'est déterminée le 2 décembre 2020. Le Service de la mobilité (SMo) et le Service des biens culturels (SBC) se sont prononcés respectivement le 14 décembre 2020 et le 14 janvier 2021. Les propriétaires de l'article ddd du Registre foncier (RF) communal (secteur Albeuve), concerné par la modification n° 12, se sont déterminés le 5 décembre 2020. C. Par décision du 16 juin 2021, la Direction a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Sur la base d'une carte du périmètre largement bâti (état 2014), la DIME n'a notamment pas approuvé la mise en zone résidentielle à faible densité (ZRFD) de plusieurs parcelles situées dans les secteurs de Montbovon et d'Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve, comprises dans les modifications n° 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10 et 12. Elle a estimé que ces parcelles se situant à l'extérieur du périmètre largement bâti tel qu'existant en 2014, elles ne pouvaient pas être colloquées en zone à bâtir,

notamment en raison de l'impossibilité pour la commune de procéder à de nouvelles mises en zone eu égard aux réserves existantes suffisantes qu'elle possède à l'aune des règles du plan directeur cantonal (PDCant) 2018. D. Par mémoire du 15 juillet 2021, A._____, B._____ et C._____, propriétaires de la parcelle article ddd RF (secteur Albeuve), dont la mise en zone à bâtir dans le cadre de la modification n° 12 a été refusée, recourent contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent – sous suite de frais et dépens –, principalement, à la modification de la décision en ce sens que leur parcelle est colloquée en zone constructible, en particulier en zone de village II. Subsidiairement, ils demandent la modification en ce sens que ce terrain est attribué au secteur de future extension. Subsubsidiairement encore, ils requièrent le versement de la somme de CHF 1'866'250.- au moins, à verser par l'Etat. Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 A l'appui de leurs conclusions, les recourants se plaignent de ne pas avoir été personnellement informés du préavis du SeCA du 2 novembre 2020 ainsi que de la décision du 16 juin 2021, ce qui serait constitutif d'une violation de leur droit d'être entendus. Ils relèvent que ce terrain de 7'465 m2 était attribué à la zone constructible et qu'un permis de construire a été délivré en 1987; qu'ils ont en 2015 encore – dans le contexte d'un projet de construction – obtenu de la commune l'information selon laquelle la parcelle était constructible; qu'ils ont élaboré un projet pour la réalisation de six villas jumelées et une villa individuelle; et que la demande de permis pour l'équipement de la parcelle a été déposée, mais qu'aucun permis de construire n'a été délivré jusqu'à présent. Les recourants se réfèrent à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et au PDCant, en particulier à la notion de territoire d'urbanisation (TU) et à la décision d'approbation du PDCant par la Confédération, et constatent que la DIME n'a pas suivi les instructions comprises dans cette décision, en particulier quant à l'obligation de préciser les notions de périmètre d'investigation pour l'urbanisation et le territoire d'urbanisation. De l'avis des recourants, la DIME s'est en outre fondée sur des valeurs erronées pour opérer ses calculs de dimensionnement et de densification du territoire en violation de l'art. 8 LAT. Ils estiment qu'il est arbitraire et contraire au principe de la bonne foi de faire bénéficier l'article eee RF voisin de la possibilité de futures extensions et de ne pas le faire pour leur parcelle, dès lors que les conditions sont similaires. Ils soutiennent que leur parcelle s'intègre même mieux dans le largement bâti. Ils soulignent que les articles ddd et eee RF présentent une situation semblable, notamment par leur taille, leur emplacement et leur proximité avec les équipements publics ainsi que les transports publics, de sorte qu'ils auraient dû être traités de manière semblable. Les recourants font de plus valoir que la commune – en n'établissant pas de planification conforme à la LAT depuis 1980 – ainsi que l'Etat – qui a violé son devoir de surveillance – ont gravement lésé leurs obligations légales. Selon eux, les cartes établies, représentant le largement bâti de 2014, ne sont pas conformes aux notions déterminantes. Ils soulignent en outre que le canton doit veiller à une conception moins stricte lorsqu'il s'agit de déterminer le largement bâti, au péril sinon de contrevenir aux règles sur la promotion des fusions de commune. Ils affirment que leur parcelle constitue une brèche dans le milieu bâti cohérent présentant les caractéristiques d'une agglomération avec les infrastructures habituelles. Ils considèrent que l'article ddd RF – déjà équipé – présente, avec les parcelles environnantes, un caractère compact de l'ensemble construit. Ils sont d'avis que la DIME n'a pas appliqué les principes du nouveau PDCant, notamment ceux relatifs à la densification vers l'intérieur du bâti et à l'utilisation mesurée du sol, tout comme elle n'a pas procédé à une pesée de tous les intérêts en jeu, notamment leur droit constitutionnel de la propriété, qui est lésé dans son noyau intangible. Ils invoquent

également la violation de l'autonomie communale. Finalement, ils estiment que leurs droits acquis interdisent à la DIME de constater que leur bien- fonds se situe en zone agricole. Ils soutiennent que l'octroi d'un permis de construire en 1987 – avant le partage de l'article ddd RF – fonde le droit de pouvoir encore construire à ce jour. Ils terminent leur mémoire en expliquant que l'Etat doit les indemniser en raison de la restriction de la propriété qu'il a prononcée. Le 4 août 2021, les recourants précisent encore leurs conclusions relatives à l'indemnisation pour expropriation et aux dépens. E. Le 18 août 2021, la commune conclut à l'admission du recours au motif que la non-affectation en zone à bâtir de l'article ddd RF (secteur Albeuve) crée une brèche dans le tissu bâti existant. Elle souligne que la parcelle est équipée et bénéficie d'une desserte suffisante. Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 F. Dans ses observations du 12 novembre 2021, la DIME conclut au rejet du recours. En lien avec la procédure de révision du PAL, elle souligne que les propriétaires touchés par les mesures pouvaient facilement se rendre compte si une mesure concernait leurs bien-fonds, de sorte que le grief relatif à une violation du droit d'être entendu est sans fondement. Elle souligne en outre que les recourants ne se sont pas prononcés suite à la publication relative au droit d'être entendu et que, partant, la décision d'approbation ne leur a pas été notifiée séparément. L'autorité intimée rappelle que la planification de l'ancienne Commune d'Albeuve n'a jamais été adaptée à la législation fédérale. Elle se réfère au plan provisoire de 2014 définissant le largement bâti, tout en précisant que les trois plans établis en octobre 2014 constituaient des documents de travail destinés au traitement des demandes de permis de construire, dans la mesure où la zone à bâtir définie dans les PAL antérieurs au 1er janvier 1980 avait perdu toute validité. La DIME admet que la parcelle litigeuse se situe dans le TU mais indique que cela n'a pas de conséquence sur le refus de colloquer celle-ci en zone à bâtir. Elle indique que, s'agissant d'une nouvelle mise en zone, dès lors que la parcelle ne fait pas partie du largement bâti, et eu égard aux réserves de terrains non construits situés en zone à bâtir, le PDCant interdit toute mise en zone supplémentaire. Elle ajoute que les parcelles avec lesquelles les recourants comparent la leur ne se trouvent pas non plus en zone à bâtir, de sorte que le renvoi à celles-ci n'est d'aucune aide en ce qui concerne le classement en zone. Dans la mesure où la parcelle eee RF se situe dans un secteur d'extension dans le plan directeur communal (PDCom), la DIME souligne qu'elle n'a pas le devoir d'examiner si l'article ddd RF devait également y figurer, au péril sinon de se substituer au planificateur local. Elle rend en revanche attentive au fait que, suite au refus de la modification n° 12, la commune pourra l'intégrer au PDCom dans son dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Elle relève en outre que, sur la base de réflexions qualitatives et quantitatives, elle n'a à juste titre pas admis que la parcelle fait partie du largement construit. Elle conteste avoir violé les principes de la LAT, du PDCant, de l'interdiction de l'arbitraire et du respect de la bonne foi, ainsi que les droits acquis. G. Par lettre du 7 mars 2022, le Juge délégué à l'instruction a demandé à la DIME de produire une carte représentant le tissu du largement construit au 1er janvier 1988 en indiquant notamment les constructions existantes à ce moment-là. Le 26 août 2022, la DIME a versé au dossier une carte sur laquelle sont représentés les bâtiments qui existaient le 1er janvier 1988 (carte 1). Elle explique que, sur cette base, elle a ensuite délimité les secteurs de la commune qui étaient "largement bâtis" au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. Elle relève qu'en appliquant les critères développés par le Tribunal fédéral, elle a constaté qu'en raison de l'absence de noyau villageois dans le secteur des Sciernes d'Albeuve, lequel était constitué en 1988 d'un tissu bâti lâche et monofonctionnel destiné à l'habitation, dit secteur ne répondait pas à la notion de largement bâti. Elle indique que, partant de ce constat, elle a

uniquement délimité les limites du tissu largement bâti selon l'état au 1er janvier 1988 dans les secteurs d'Albeuve et de Montbovon (cartes 2 et 3). Elle souligne qu'une analyse approfondie de la structure urbanistique des anciennes Communes d'Albeuve et de Montbovon lui a permis d'identifier des secteurs largement bâtis formant deux noyaux distincts, denses et plurifonctionnels, composés de bâtiments construits en ordre contigu ou à distance faible les uns des autres et dont l'implantation est influencée par la position du bâtiment de l'église. Elle considère que, contrairement aux Sciernes d'Albeuve, certains secteurs des localités d'Albeuve et de Montbovon, de par les affectations variées qui y sont représentées, la structure et la densité du tissu bâti, présentent les caractéristiques d'une agglomération au sens Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 large. Elle explique par ailleurs de quelle manière elle a fixé les limites extérieures des secteurs largement bâtis. Dans leur détermination du 28 novembre 2022, les recourants critiquent le fait que la DIME n'a que partiellement répondu aux mesures d'instruction du Tribunal. Par ailleurs, ils contestent les cartes produites par celle-ci relatives à l'état du largement bâti de 1988. Ils mentionnent plusieurs bâtiments indiqués en rouge qui auraient été construits après 1988 et soutiennent que les informations lacunaires données par la DIME violent leur droit d'être entendus. H. 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. 1.1. Les recourants – propriétaires d'une parcelle concernée par la mesure litigieuse – sont habilités à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, l'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites, sous réserve de ce qui suit. 1.2. Dans leur conclusion subsidiaire, les recourants demandent que leur parcelle soit intégrée dans le secteur de future extension du PDCom. Selon la législation fribourgeoise, les plans directeurs – qui ne lient pas les particuliers, mais uniquement les autorités – ne sont pas susceptibles de recours (art. 81 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1; arrêts TC FR 602 2021 171 du 11 octobre 2022 consid. 1.3; 602 2008 16 du 12 août 2008; 2A 2007 43 du 11 décembre 2007). Partant, les conclusions doivent être déclarées irrecevables en tant que les recourants demandent une modification du PDCom. Par ailleurs, suite au refus de la modification n° 12, la commune peut, comme le précise la DIME dans ses observations, cas échéant proposer l'extension de la zone de future extension à ce secteur dans le cadre de l'adaptation de sa planification aux conditions d'approbation. Il en résulte que toute la motivation du recours en lien avec une fixation erronée du TU et une prétendue inégalité de traitement avec la parcelle article eee RF (secteur Albeuve) n'est pas pertinente pour le sort du présent litige. Il est ici déjà souligné que les critiques en lien avec le PDCant, notamment concernant l'adaptation de celui-ci aux conditions formulées dans la décision d'approbation du Conseil fédéral, ne sont d'aucune aide pour soutenir la mise en zone à bâtir de l'article ddd RF (secteur Albeuve), comme on le verra ci-dessous. Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 1.3. Il est encore précisé que la conclusion subsubsidiaire tendant au versement d'un dédommagement pour expropriation matérielle est également irrecevable dès lors que cette question ne fait pas partie de la décision litigieuse qui a uniquement la planification locale comme objet. Les recourants sont renvoyés à la législation topique régissant de telles demandes. 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. 2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 2000 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 DIME; 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, 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, art. 2 p. 34 et les références citées). 3. Les recourants font valoir que leurs droits de propriétaires ont été violés dès lors que la DIME ne leur a pas transmis le préavis du SeCA et qu'elle n'a pas procédé à une notification personnelle de sa décision, ce qui est constitutif – selon eux – d'une violation des droits des parties et du droit d'être entendu. En ce qui concerne l'absence de mention des numéros, dans la Feuille officielle, des parcelles concernées par la publication relative au droit d'être entendu, l'autorité intimée souligne que les plans mis à l'enquête ne représentent souvent pas fidèlement l'état du parcellaire au moment de leur approbation, raison pour laquelle il y a lieu de s'en tenir aux numéros des modifications. Dans le contexte d'une planification locale qui touche un nombre important d'administrés, il serait quasiment impossible d'avertir chaque propriétaire de manière individuelle et de publier le numéro de chaque parcelle dans la Feuille officielle. Dans ces circonstances, l'indication des numéros des modifications doit suffire. Les recourants ont pu apprendre, pendant la mise à l'enquête et plus particulièrement au stade de la publication relative au droit d'être entendu si leur parcelle était concernée par des mesures de planification ou de non-approbation. Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 Par conséquent, on doit admettre que la publication, dans la FO, des numéros des mesures que la DIME compte ne pas approuver doit être considérée comme suffisante à l'aune des droits procéduraux des propriétaires et notamment de leur droit d'être entendu. Les recourants ont d'ailleurs pu saisir l'occasion de déposer une détermination quant à la probable décision défavorable relative à la modification n° 12. Même si la décision d'approbation ne leur a pas été notifiée personnellement, ce que l'on peut regretter, leur droit d'être entendus n'a pas été lésé, preuve en est le présent recours déposé dans le délai et comprenant une motivation largement détaillée. Il est finalement précisé que le fait que les recourants ont déposé une demande de permis de construire pour la parcelle ddd RF (secteur Albeuve) ne change rien à cette constatation. 4. Se pose la question de savoir si c'est à juste titre que la modification n° 12 relative à la mise en zone de l'article ddd RF (secteur Albeuve) a été refusée. 4.1. La DIME expose que les parcelles reprises dans la liste figurant dans sa décision du 16 juin 2021, parmi lesquelles se trouve la parcelle article ddd RF (secteur Albeuve), ne font pas partie du

largement construit tel que déterminé sur des cartes établies en octobre 2014. Les recourants soutiennent que la parcelle dont ils demandent qu'elle soit comprise dans la zone constructible satisfait aux critères jurisprudentiels définissant le "largement construit".
4.1.1. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Selon l'art. 35 LAT, les cantons veillent à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT (al. 1 let. b). Les plans d'affectation en force au moment de l'entrée en vigueur de la LAT conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation, par l'autorité compétente, des plans établis selon cette loi (al. 2). L'art. 36 al. 3 LAT prévoit que, tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal. Lorsqu'un plan d'affectation a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe en effet une présomption qu'il est conforme aux buts et aux principes de cette loi, alors que les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la LAT ne bénéficient pas de cette présomption et leur stabilité n'est pas garantie (cf. art. 21 al. 1 LAT; cf. arrêts TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020; 1C_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1; 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4; ATF 127 I 103 consid. 6b/aa; 120 Ia 227 consid. 2c). La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT, figurant désormais uniquement à l'art. 36 al. 3 LAT, doit être comprise de manière étroite (ATF 132 II 218 consid. 4.1; RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT, 2016, art. 36 n° 33). Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti cohérent qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 l'infrastructure publique. La jurisprudence distingue entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti". Les brèches sont des parcelles ou parties de parcelles dont la surface n'est pas très étendue et qui jouxtent directement le territoire construit; elles doivent être marquées par les constructions existantes et former un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes, notamment en raison de leur degré d'équipement avancé. Les critères quantitatifs ne sont pas seuls déterminants; une évaluation qualitative est indispensable. Lorsque la parcelle non bâtie joue un rôle propre - ce qui peut être le cas en raison de sa taille, de son degré d'équipement mais aussi du fait qu'elle est susceptible de faire l'objet de mesures d'aménagement indépendantes -, elle ne fait alors pas partie du tissu déjà largement bâti. Tel est le cas des surfaces non bâties situées en périphérie de l'agglomération, ou des surfaces relativement vastes à l'intérieur de celle-ci et qui servent à diversifier et à introduire des ruptures dans le tissu bâti ou à créer des aires de loisir et de détente. De telles surfaces libres ne dépendent pas de l'état des constructions alentour, mais remplissent une fonction propre (arrêt TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3; ATF 132 II 218 consid. 4.2; 121 II 417 consid. 5a; 116 Ia 197 consid. 2b; 113 Ia 444 consid. 4d et les arrêts cités; RIVA, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen,

Commentaire pratique LAT, 2016, art. 5 n° 203; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 15 LAT n. 21 ss; ZEN-RUFFINEN/ GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 145 s.; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire LAT, 2009, art. 15 LAT n. 85 ss). Il ressort de l'ATF 118 Ib 38 consid. 4a que, pour des communes comprenant des territoires à habitat traditionnellement dispersé, le périmètre urbanisé ne saurait être défini en fonction de la seule présence d'un noyau de constructions existantes dépourvu des infrastructures habituelles d'une agglomération. La délimitation des zones à bâtir à titre subsidiaire en vertu de l'art. 36 al. 3 LAT prend fin au moment de l'entrée en vigueur de plans d'affectation conformes aux principes de la LAT ou alors, tant qu'une telle planification est absente, au moment où le droit cantonal détermine d'une autre manière les zones à bâtir en conformité avec le droit fédéral, c'est-à-dire qu'il adopte lui-même une réglementation destinée à délimiter des zones à bâtir provisoires (RUCH, art. 36 LAT n° 32). Partant, si un plan d'affectation n'a jamais fait l'objet des adaptations nécessaires, les art. 35 et 36 LAT règlent sa situation et, en particulier, ce que l'on doit considérer comme zone à bâtir (art. 36 al. 3 LAT). Le Tribunal cantonal a d'ailleurs rappelé ces principes dans son arrêt 602 2010 102 du 8 février 2012. Il a également constaté que la conséquence à en tirer est que toute construction située à l'extérieur du périmètre restreint du largement construit de l'art. 36 al. 3 LAT ne peut être autorisée que sur la base des normes de droit fédéral régissant les constructions hors de la zone à bâtir. 4.1.2. L'ancienne loi fribourgeoise du 9 mai 1983 sur l'aménagement et les constructions (aLATeC 1983), entrée en vigueur au 1er janvier 1984 et remplacée par la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), fixait à son art. 34 des mesures d'intervention au cas où une commune ne remplissait pas ses obligations d'aménager selon l'art. 33, sous la forme de la fixation d'un délai par le Conseil d'Etat (art. 34 al. 1) puis, au besoin et après mise en demeure, par une exécution par substitution (art. 34 al. 2). Enfin, l'art. 200 al. 1 aLATeC 1983 indiquait que les plans approuvés au 1er janvier 1980 étaient considérés comme plans d'affectation des zones (art. 45 ss) dans la mesure où ils correspondaient aux exigences de la loi fédérale. Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 4.2. En l'espèce, les planifications des secteurs d'Albeuve et de Montbovon, approuvées en 1977 et 1978, n'ont pas fait l'objet d'une modification en vue de leur mise en conformité ou de leur adaptation aux exigences de la LAT; il n'existe donc pas de présomption selon laquelle elles auraient satisfait aux exigences du droit de l'aménagement du territoire énoncées dans la LAT. Ainsi, les parties des plans d'aménagement de 1977 et 1978, qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la LAT – concernant notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT) – sont devenues caduques le 1er janvier 1988. La situation des anciennes Communes d'Albeuve et de Montbovon qui, pendant des décennies, ne se sont pas conformées au droit supérieur, est aussi extraordinaire qu'incompréhensible. Il n'existe donc aucune présomption selon laquelle leurs planifications auraient satisfait aux exigences de la LAT, en particulier s'agissant de la définition des zones à bâtir. Celle- ci devait être opérée selon les critères de la norme de substitution transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT et seules les parties largement bâties du territoire communal peuvent être réputées zones à bâtir provisoires. A cela s'ajoute dans la présente occurrence que la Cour de céans ne peut que difficilement comprendre – au vu de la réglementation on ne peut plus claire de l'art. 36 al. 3 LAT – que des permis de construire ont systématiquement pu être octroyés en dehors du périmètre du largement construit. Cette manière de faire violait clairement les principes fondamentaux de la LAT et on ne peut que s'étonner que cette pratique illégale ait même continué après que le Tribunal

a rendu son arrêt 602 2010 102 du 8 février 2012. 5. Les conséquences de cette situation sur la demande de la commune et des recourants tendant à l'approbation de la modification n° 12, telle qu'adoptée dans la décision communale du 18 février 2019, doivent maintenant être examinées. 5.1. Dans un premier temps, on soulignera que les secteurs hors du périmètre du largement construit au 1er janvier 1988 appartiennent à la zone non constructible (cf. arrêt TC FR 602 2010 102 du 8 février 2012). Partant, si la planification communale prévoit la collocation de telles parcelles en zone à bâtir, il s'agit de nouvelles mises en zone. Dans un second temps, il faut rappeler que le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DIME, autorité qui doit examiner et approuver les plans et leur règlementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 LATeC; arrêts TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019 et 602 2016 99/154 du 13 novembre 2017 consid. 2c, confirmé par l'arrêt TF 1C_15/2018 du 15 avril 2019). En instituant expressément l'effet obligatoire du PDCant "dès son adoption par le Conseil d'Etat", le texte de l'art. 18 al. 1 LATeC contient une disposition transitoire claire qui fixe sans ambiguïté le moment à partir duquel les autorités cantonales et communales fribourgeoises doivent appliquer la nouvelle planification directrice. Pour la planification ici litigieuse, approuvée en juin 2021, cela signifie que le nouveau PDCant est applicable, notamment les règles relatives à l'urbanisation et la densification. 5.2. L'art. 8a al. 1 LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7). 5.3. Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut – en application des principes précités – 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 TU 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. Le PDCant prévoit que des extensions des zones à bâtir pourront être étudiées uniquement à l'intérieur du TU. Selon le PDCant, un PAZ ne peut prévoir des mises en zones à bâtir que dans le TU (cf. T101. Territoire d'urbanisation). Les limites du TU sont intangibles au niveau du planificateur local et leur éventuelle modification doit passer par une adaptation du PDCant (arrêts TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021; 602 2020 119 du 27 janvier 2021). Le PDCant de 2018 a également pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti en premier lieu, par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. A ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisées et équipées existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité d'étendre les zones à bâtir à la définition de mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. T103. Densification et requalification, p. 1). Dans ce but, 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". En ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle notamment, dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4 (croissance modérée), 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). Les mesures prises afin de concrétiser les buts poursuivis par la LAT revêtent sur le principe un intérêt public important. Notamment, la meilleure utilisation des réserves existant à l'intérieur du territoire urbanisé déjà largement bâti, accompagnée du maintien et de l'encouragement d'une urbanisation de la meilleure qualité possible, constitue un des piliers de la politique suisse de l'aménagement du territoire (Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010 p. 974). Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 5.4. La Commune de Haut-Intyamon se situe dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4. Selon la décision d'approbation, elle ne dispose – eu égard au fait qu'elle appartient à une commune de catégorie 4 (croissance modérée) et au vu de ses réserves de terrains en zone constructible – d'aucune possibilité de planifier de nouvelles mises en zone (cf. ch. 2.3 du préavis de synthèse du SeCA du 2 novembre 2020), ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par la commune. Dans la présente occurrence, le SeCA et la DIME ont établi une carte du largement construit qui ne se fonde pas sur l'état en 1988, mais sur celui en 2014, pour considérer que ce périmètre faisait partie de la zone constructible. Or, comme exposé ci-dessus, cette manière de faire repose sur une prémisse totalement erronée, puisque la date déterminante pour circonscrire la zone à bâtir provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT est celle du 1er janvier 1988. A partir de cette date, la zone qui n'était pas comprise dans le largement construit est devenue zone inconstructible. Des autorisations de construire octroyées en violation de cette règle et en outrepassant les art. 24 ss LAT ne peuvent en aucun cas conduire à élargir le largement construit tel qu'existant à la date déterminante. Par conséquent, toutes les parcelles ne faisant pas partie du largement construit, état au 1er janvier 1988, doivent être considérées – contrairement à ce qu'ont retenu le SeCA et la DIME – comme des nouvelles mises en zone. S'agissant des parties dont la DIME a approuvé l'intégration en zone à bâtir, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner si elle correspond aux principes du nouveau PDCant dès lors qu'il 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 (art. 95 al. 1 CPJA). En ce qui concerne en revanche la parcelle ddd RF (secteur Albeuve), pour laquelle la DIME a refusé la mise en zone, la décision ne peut qu'être confirmée. Un simple coup d'œil sur l'étendue de l'urbanisation en 1988 met en effet en évidence que la parcelle litigieuse ne pouvait en aucun cas être incluse dans le périmètre du largement construit de l'époque. S'agissant ainsi dans le cadre de la révision ici litigieuse d'une nouvelle mise en zone, celle-ci se heurte aux réserves de terrains constructibles interdisant de nouvelles mises en zone. Il y a lieu de souligner encore que le développement de l'urbanisation à partir de 1988 était soumis à la condition qu'il repose sur une planification en conformité avec la LAT. Cette exigence ne saurait être contournée par le fait que des permis de construire ont été délivrés ultérieurement dans des conditions douteuses à tout le moins. Cela conduirait à vider de sens les dispositions transitoires des art. 35 et 36 LAT et encouragerait les communes à conserver une planification désuète. Quoi qu'en disent les recourants, ce constat est on ne

peut plus clair et ne peut pas être modifié par les critiques qu'ils émettent dans leur recours et leur écriture du 28 novembre 2022 contre les cartes que la DIME a versées dans la présente procédure. Même si, comme ils le souhaitent, on devait retirer sur ces cartes certaines parcelles sur lesquelles des constructions auraient été érigées après 1988, cela ne viendrait que confirmer l'étendue du largement bâti. Il est patent qu'une discussion concernant les limites exactes de ce qui devait être considéré comme largement construit en 1988 ne conduit en aucun cas à permettre d'y inclure la parcelle ici litigeuse. Par ailleurs, il peut être renvoyé à la jurisprudence qui définit le largement construit d'une manière stricte, notamment pour des communes avec des territoires à habitat traditionnellement dispersé (cf. ATF 118 Ib 38). Sur la base des réflexions de la DIME, ces cartes – sur lesquelles les bâtiments existants en 1988 sont représentés en rouge – mettent en évidence que le terrain litigieux ne peut en aucun cas conduire à ce qu'on puisse le considérer comme faisant partie de la zone constructible provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT. Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 La modification n° 12 concerne le secteur d'Albeuve, dont la situation en 1988 était la suivante selon l'extrait de la carte "Bâtiments existants en 1988, Vue générale" reproduit ci-dessous (l'emplacement approximatif de cette modification est indiqué en orange): [plan supprimé] L'article ddd RF, d'une superficie de 7'465 m2, se trouve en périphérie du secteur urbanisé d'Albeuve. Les constructions situées de part et d'autre de l'article ddd RF présentent des typologies distinctes. En effet, le bâtiment industriel sis à proximité, d'une longueur de 70 m et d'une largeur de 30 m, ne présente aucune similitude avec les bâtiments les plus proches, constitués d'habitations individuelles de taille modeste. En 1988, tout comme de nos jours, la parcelle visée par la modification n° 12 se trouve dans un village se situant en périphérie, éloigné d'une grande agglomération. Elle ne fait pas partie d'un ensemble construit compact. Par ailleurs, on note que sa taille, de plus de 0.7 ha, dépasse déjà ce qui dans le PDCant est suffisant pour interdire de nouvelles mises en zone pour ce type de commune (0.5 ha). Au vu de la configuration des lieux en 1988, cette parcelle ne saurait en outre être considérée comme une brèche dans le tissu bâti et comme faisant partie du largement construit. La Cour de céans peut, même si la DIME a analysé la situation sur la base de la carte d'octobre 2014, entièrement renvoyer aux observations de l'autorité qui constate que les conditions jurisprudentielles ne sont pas satisfaites en raison de sa taille importante, de l'absence de construction – ce qui la distingue des parcelles environnantes –, de sa situation en périphérie du secteur urbanisé et de sa non-intégration dans un milieu bâti cohérent et compact. En outre, les arguments des recourants relatifs au fait que des parcelles ne peuvent pas être intégrées pour une partie seulement de leur surface dans le largement bâti – ce que la DIME a fait pour d'autres parcelles – et au fait que la constructibilité de la parcelle litigieuse pourrait être réglée par l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ne sont manifestement pas pertinents. Puisque le terrain litigieux ne répond manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloqué en zone constructible, l'équipement et la desserte existantes ne peuvent en aucun cas conduire à procéder à une mise en zone contraire aux principes cardinaux tels qu'ancrés dans la LAT. En effet, même le fait qu'un terrain dispose de l'équipement de base ou est déjà construit n'impose pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 132 II 218 consid. 6.1;117 Ia 434 consid. 3g et les références citées; arrêts TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6; 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). Il est encore souligné que des considérations relatives à un traitement égalitaire ne peuvent manifestement pas conduire à ce que des parcelles soient mises en zone au motif que d'autres l'ont été, si la légalité de la mesure relative à ces dernières est douteuse (cf. arrêt TC FR 602 2021 76 du 4 avril 2022). De

même, les recourants ne peuvent pas invoquer ce principe pour arriver à leurs fins car sa portée est limitée en aménagement du territoire: les terrains se situant à l'intérieur du périmètre des cartes d'octobre 2014 ne sont pas dans une situation similaire et sont caractérisés par une implantation différente. La différence de traitement n'est donc pas arbitraire (cf. arrêt TF 1C_522/2019 du 1er mai 2020 consid. 4.1; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). Les recourants ne peuvent pas non plus se plaindre d'une violation de l'autonomie communale, ni du fait que la commune leur aurait donné des assurances. En effet, en droit cantonal fribourgeois, Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 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. arrêts TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.5; 602 2017 35 du 17 juillet 2018 consid. 5.1). Or, en l'espèce, comme démontré ci-dessus, la mise en zone de la parcelle litigieuse n'est manifestement pas conforme à des principes fondamentaux de la LAT exprimés dans des règles d'application concrètes du PDCant, elles-mêmes approuvées par le Conseil fédéral, ce qui pose des limites à l'autonomie communale. En effet, il est évident que le périmètre du largement construit, qui définit la zone à bâtir d'une commune qui n'a jamais adapté sa planification à la LAT, est une notion du droit fédéral qui exclut l'autonomie communale mais également celle du canton, qui – précisons-le – n'a pas édicté les dispositions spéciales prévues à l'art. 36 al. 3 LAT. La commune, et partant les recourants, sont malvenus de revendiquer l'autonomie communale aujourd'hui si celle-là n'a pas satisfait à son obligation de planificateur depuis presque 40 ans et qu'elle a omis de planifier sous l'égide d'une législation et d'un PDCant qui lui auraient été, cas échéant, plus favorables. En plus, même s'il incombe 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 DIME, 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 DIME n'est pas liée par le comportement de la commune qui, selon les recourants, leur aurait donné des assurances quant au projet de développement dans cette portion du territoire communal. 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. Prétendre le contraire reviendrait à vider de son sens la juridiction administrative (arrêts TC FR 602 2013 119 du 26 février 2014; 602 2019 55 du 25 juin 2020; 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 6.3). Partant, quand bien même la commune aurait assuré les recourants de la mise en zone de leur parcelle, ces derniers ne peuvent pas se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi, dès lors que celle-là n'est pas l'autorité compétente en la matière. Les arguments avancés dans le recours, dirigés contre la fixation du TU et tendant à démontrer que la non-mise en zone à bâtir contrevient aux principes de la LAT et du PDCant, notamment à ceux de la densification vers l'intérieur et à l'utilisation mesurée du sol, repose sur une compréhension erronée de ces principes. On doit encore une fois rappeler que la disposition de l'art. 36 LAT, qui a rendu caduque la zone à bâtir, est une règle fédérale d'application obligatoire. La conséquence en est que la mise en zone à bâtir des parcelles qui ne faisaient pas partie du

largement bâti au 1er janvier 1988 doit être examinée selon les critères du nouveau PDCant. Or, celui-ci a établi des conditions claires pour les différents types de communes permettant des mises en zone (cf. PDCant, T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir). Lorsque ces règles interdisent une mise en zone, il ne peut pas être recouru à d'autres conditions mentionnées dans le PDCant, comme la desserte suffisante, la proximité à la zone constructible ou autre, pour contourner la première condition permettant des nouvelles mises en zone uniquement si la réserve des terrains en zone ne dépasse pas 0.5 ha. On ajoute encore que les principes cardinaux de la LAT relatifs à l'utilisation mesurée du sol et à la concentration vers l'intérieur ont précisément trouvé leur expression dans les Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 critères du PDCant qui ont été approuvés par la Confédération et sont ici mis en œuvre par la DIME. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la LAT n'est ainsi pas lésée. Il en résulte que la décision n'est ni arbitraire ni en contradiction avec le principe de la bonne foi mais repose sur une application correcte des principes de la LAT et du PDCant. La mesure, qui se fonde sur une base légale, sert à l'application d'un intérêt public important et est apte à sa mise en œuvre, ne viole manifestement pas le droit constitutionnel de la propriété. Cette manière de procéder ne viole finalement pas non plus le droit d'être entendu des recourants dès lors que ceux-ci ont pu se prononcer sur les cartes établies par la DIME et sur lesquelles figurent les constructions existantes en 1988. Ils ont également pu se prononcer sur l'étendue du largement bâti de 1988 et 2014. On ajoute encore qu'il incombe au Tribunal de déterminer si la DIME a répondu à sa mesure d'instruction d'une manière suffisante. Or, en l'espèce, la carte des bâtiments existants au 1er janvier 1988 a permis d'une manière on ne peut plus claire de parvenir aux constatations telles qu'expliquées dans les considérants ci-dessus. Aucune mesure d'instruction complémentaire ne pourrait changer ces considérations. Partant, la décision du 16 juin 2021 doit être confirmée concernant la modification n° 12. La parcelle litigieuse ne faisant pas partie du largement bâti au 1er janvier 1988, elle doit être considérée comme une nouvelle mise en zone qui se heurte aux critères du PDCant. 6. 6.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. 6.2. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant. 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 20 avril 2023/jfr/vth Le Président La Greffière-rapporteure

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