

# FR\_GERICHTE 602 2021 117 vom 20. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2021\\_117](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_117)

FR: FR\_GERICHTE 602 2021 117 du 20 avril 2023

IT: FR\_GERICHTE 602 2021 117 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](http://www.fr.ch/tc) — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2021 117 Arrêt du 20 avril 2023 IIe Cour administrative Composition Président : Johannes Frölicher Juges : Yann Hofmann, Anne-Sophie Peyraud Greffière-rapporteuse : Vanessa Thalman Parties A. \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Me Marielle Dumas, avocate 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 17 août 2021 contre la décision du 16 juin 2021 Tribunal cantonal TC Page 2 de 13 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-Intyamont 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. 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 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) 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, notamment concernant la non-approbation des modifications n° 1 et 2, telles que proposées par la commune. La commune s'est déterminée le 2 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) d'un certain nombre de parcelles concernées par les modifications n° 1 et 2. 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 des nouvelles mises en zone eu égard aux réserves existantes suffisantes qu'elle possède à l'aune des règles du plan directeur cantonal (PDCant) 2018. Cela est notamment le cas pour l'article bbb, dans sa partie Est, et pour l'article ccc, pour l'entier de sa surface, du Registre foncier (RF) communal (secteur Albeuve/Les Sciernes

d'Albeuve). D. A. \_\_\_\_\_ est propriétaire de l'article bbb RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve), d'une surface de 2'000 m<sup>2</sup>. Elle bénéficiait en outre d'un droit d'emption inscrit au RF sur l'article ccc RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve), d'une surface de 6'642 m<sup>2</sup>, et en est devenue propriétaire le 10 mars 2022. Le 17 août 2021, A. \_\_\_\_\_ interjette recours contre la décision d'approbation du 16 juin 2021 auprès du Tribunal cantonal, concluant – sous suite de frais et dépens – à son annulation en son considérant "V. Effets de l'approbation", ch. 2, 7<sup>e</sup> tiret, pour ce qui a trait aux articles bbb (Est) et ccc RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve) et à la mise en zone constructible desdites parcelles. Subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à la DIME au sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, elle souligne que les parcelles bbb et ccc RF sont équipées et construites, Tribunal cantonal TC Page 3 de 13 qu'elles sont desservies en transports publics de qualité C, respectivement E, qu'elles font partie d'un ensemble construit compact formant les deux pôles de l'urbanisation de Sciernes d'Albeuve, à moins de 300 respectivement 900 m de la gare ferroviaire, et qu'elles sont situées – contrairement à ce que soutient l'autorité intimée – à l'intérieur du territoire d'urbanisation (TU). Etablissant pour la première fois un PAL conforme à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), la commune se devait selon elle d'inclure en zone à bâtir les parcelles déjà construites. Elle soutient qu'il est arbitraire de considérer que les deux parcelles ne font pas partie du largement construit du village de Sciernes d'Albeuve et souligne qu'elles satisfont aux critères du nouveau PDCant permettant une nouvelle mise en zone, notamment en ce qui concerne l'exigence de la desserte suffisante. De l'avis de la recourante, un retour en zone agricole de terrains déjà construits ne fait aucun sens, crée des inégalités de traitement et est arbitraire en ce qui concerne la limite tirée sur la parcelle bbb RF qui reste partiellement en zone. Elle reproche à la décision litigieuse de ne pas indiquer pour quels motifs les parcelles ont été incluses, respectivement exclues, du territoire largement bâti, ce qui viole son droit d'être entendu, cela d'autant plus que les bâtiments existants ont été érigés en conformité avec les exigences légales et les planifications en vigueur au moment clé. La recourante relève que le maintien en zone de ses parcelles n'augmente pas la surface de la zone à bâtir, dès lors que des constructions y sont déjà implantées et qu'il est faux d'y voir une violation de la règle du PDCant qui ne permet pas de nouvelles mises en zone. Sur la base de ces constatations, la mesure conduit à son avis à une violation de la garantie constitutionnelle de la propriété, puisqu'elle ne repose sur aucun intérêt public et s'avère disproportionnée, notamment si on prend en compte le dommage financier qui en résulte. E. Dans ses observations du 2 décembre 2021, la DIME conclut au rejet du recours, en renvoyant aux motifs de la décision du 16 juin 2021. Elle souligne que la parcelle bbb RF (partie Est) se situe en marge du secteur urbanisé des Sciernes d'Albeuve et est totalement entourée de surfaces affectées à la zone agricole. En ce qui concerne l'article ccc RF, celui-ci ne fait pas non plus partie d'un ensemble construit compact mais est selon elle isolé et séparé du secteur urbanisé le plus proche par des surfaces boisées et herbagées importantes. Aussi soutient-elle qu'on ne peut pas retenir que ces portions du territoire communal font partie du largement bâti. La DIME admet certes que les parcelles litigieuses sont incluses dans le TU – contrairement à ce qu'elle avait retenu dans sa décision –, mais relève qu'une mise en zone se heurte à la surface encore non construite déjà en zone. Elle rappelle en outre les raisons pour lesquelles elle n'a pas inclus dans le largement bâti les parcelles litigieuses et en déduit que les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire ne sont pas violés. Finalement, elle souligne que la propriété ne confère pas au propriétaire un droit à la mise en zone. Puisque le PDCant –

d'application stricte – interdit une nouvelle mise en zone, la mesure s'avère en parfaite conformité avec la loi et le principe de la proportionnalité permettant des restrictions de la garantie constitutionnelle de la propriété. F. 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 Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 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 large. Elle explique par ailleurs de quelle manière elle a fixé les limites extérieures des secteurs largement bâtis. Dans sa détermination du 30 novembre 2022, la recourante prend tout d'abord position sur les observations de la DIME du 2 décembre 2021 en renvoyant à son recours et en expliquant pour quels motifs elle est d'avis que les parcelles en question doivent faire partie du largement construit du secteur concerné. En ce qui concerne la détermination de la DIME du 26 août 2022, elle conteste fermement qu'on puisse admettre que la partie des Sciernes d'Albeuve soit qualifiée de tissu lâche et monofonctionnel pour en déduire que l'on ne se trouve pas en présence d'un périmètre largement bâti. Elle estime que cette appréciation n'est ni motivée ni compréhensible. Enfin, elle souligne que la DIME n'a pas répondu aux instructions du Tribunal cantonal. G. 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. La recourante – en qualité de propriétaire concernée par des mises en zone non approuvées par l'autorité intimée –, représentée par ses organes statutaires, est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Précisons encore qu'elle est – au cours de la procédure – devenue propriétaire de l'article ccc RF, mais qu'elle avait également au moment du dépôt du recours déjà un intérêt, fondé sur le droit d'emption, à contester la mesure visant cette parcelle. En outre, déposé dans le délai et les formes prescrits, l'avance de frais ayant par ailleurs 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. 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 13 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 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 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. Se pose la question de savoir si c'est à juste titre que les modifications n° 1 et 2 relatives notamment à la mise en zone des articles bbb (partie Est) et ccc RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve) ont été refusées.

3.1. La DIME expose que les parcelles reprises dans la liste figurant dans la décision du 16 juin 2021, parmi lesquelles se trouvent les parcelles bbb (partie Est) et ccc RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve), ne font pas partie du largement construit tel que déterminé sur les cartes établies en octobre 2014.

3.1.1. 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 Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 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 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. Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 3.1.2. 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. 3.2. 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. 4. Les conséquences de cette situation sur la demande de la recourante tendant à l'approbation des modifications n° 1 et 2, telles qu'adoptées dans la décision communale du 18 février 2019, en tant qu'elles concernent les articles bbb (partie Est) et ccc RF (secteur Albeuve/Les Sciernes d'Albeuve) doivent maintenant être examinées. 4.1. 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 réglementation 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 Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 "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. 4.2. 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 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). 4.3. 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 Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 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). 4.4. La Commune de Haut-Intyamont 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 les parcelles des modifications n° 1 et 2, pour lesquelles 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 ces parcelles, et notamment les articles bbb et ccc RF, ne pouvaient en aucun cas être incluses 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 dise la recourante, ce constat est on ne peut plus clair et ne peut pas être modifié par les critiques qu'elle émet – en particulier dans son recours et son écriture du 30 novembre 2022 – contre les cartes que la DIME a versées au dossier de la présente procédure. 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). Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 Sur la base des réflexions de la DIME, ces cartes – sur lesquelles les bâtiments existants en 1988 sont représentés en rouge indépendamment du périmètre retenu – mettent en évidence que les terrains litigieux ne peuvent en aucun cas conduire à ce qu'on puisse les considérer comme faisant partie de la zone constructible provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT. En effet, les modifications n° 1 et 2 concernent le secteur des Sciernes d'Albeuve. Selon l'extrait de la carte "Bâtiments existants en 1988, Vue générale" – établie par le SeCA et la DIME – reproduit ci-dessous, la situation en 1988 était la suivante (l'emplacement approximatif des parcelles concernées par le recours est indiqué en orange): [plan supprimé] Il en ressort clairement que le secteur des Sciernes d'Albeuve ne répond pas à la notion du largement bâti au sens de la jurisprudence (cf. consid. 3.1.1 ci-dessus). Il ne présente à l'évidence pas les caractéristiques d'une agglomération au sens large, mais était constitué en 1988 – ainsi que l'a constaté la DIME – d'un tissu bâti lâche dont la destination est l'habitation; on n'y retrouve pas les infrastructures publiques habituelles, ce que la recourante ne conteste du reste en soi pas. En ce qui concerne plus particulièrement la parcelle ccc RF, elle se situe, au 1er janvier 1988, en périphérie du secteur des Sciernes d'Albeuve, et est entourée de parcelles non construites sur trois côtés. Seules quelques constructions dispersées se trouvaient alors à proximité, de sorte qu'on ne peut en aucun cas admettre que le bâtiment déjà implanté sur cette parcelle formait, avec celles-ci, un tissu compact. Eu égard à la taille de la parcelle de 6'642 m<sup>2</sup> et à la surface encore constructible, elle peut encore moins être considérée comme une brèche dans un

tissu bâti. S'agissant de l'article bbb RF, la situation en 1988 montre que celui-ci était entouré sur trois côtés de zone non construite, les bâtiments existants se situant de l'autre côté de la route. En outre, il se trouvait en périphérie des constructions existantes du secteur des Sciernes d'Albeuve. Sur ce seul constat, il doit déjà être retenu qu'il ne pouvait pas faire partie d'une zone construite compacte ni constituer une brèche dans le tissu bâti. L'existence d'un bâtiment n'y change rien, ce d'autant plus qu'il s'agit ici uniquement d'examiner la mise en zone de la partie Est non construite de la parcelle en question et que, sur la base de ce qui vient d'être exposé, la mise en zone de la partie Ouest de cette parcelle peut sembler douteuse. On précisera encore que la mise en zone partielle d'un bien-fonds est tout à fait possible dès lors que la limite de la zone constructible ne doit pas suivre les limites parcellaires. Sur le vu de ce qui précède, les parcelles bbb et ccc RF litigieuses, comprises dans les modifications n° 1 et 2, ne peuvent pas faire partie du largement bâti (état au 1er janvier 1988). Partant, s'agissant d'une nouvelle mise en zone, les critères du PDCant pour ce faire ne sont manifestement pas remplis. 4.5. 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, la recourante ne peut pas invoquer ce principe pour arriver à ses fins car sa portée est limitée en aménagement du territoire: les terrains qu'elle prend en comparaison se situant à l'intérieur du périmètre des cartes 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). Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 A cela s'ajoute que, dans la présente occurrence, le Tribunal ne peut pas décider, en raison de l'interdiction de procéder à une reformatio in peius, de sortir de la zone constructible d'autres parcelles, pour ainsi garantir un traitement égalitaire. En aucun cas, l'inclusion de ces parcelles à la zone à bâtir dans des conditions douteuses ne peut conduire à devoir encore aggraver la situation. 4.6. A cela s'ajoute qu'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 (cf. 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), cela d'autant moins que l'ancienne planification avait perdu toute sa validité au 1er janvier 1988 et qu'à partir de cette date, la zone à bâtir était limitée aux secteurs largement construits. 4.7. La recourante soutient que les parcelles en question sont entièrement équipées et du moins partiellement construites. Puisque les terrains litigieux ne répondent manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloqués en zone constructible, l'équipement, la desserte et des bâtiments existants 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). 4.8. Les arguments avancés dans le recours en lien avec les conditions du PDCant permettant des nouvelles mises en zone et tendant implicitement du moins 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 l'utilisation mesurée du sol, repose sur une compréhension erronée de ces principes. On doit 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 encore l'équipement et des bâtiments existants, 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 critères du PDCant qui ont été approuvés par la Confédération et sont ici mis en œuvre par la DIME. On ne peut pas suivre la recourante qui avance que l'existence de bâtiments sur la parcelle ccc RF ne conduit pas à augmenter la surface constructible de la commune. Comme on vient de le voir, la parcelle ccc RF appartient, depuis le 1er janvier 1988, à la zone agricole, cela indépendamment du fait que des constructions y sont légalement implantées et que ce terrain n'a pas de vocation agricole. Quoi qu'en dise la recourante, en application de l'art. 36 LAT, on est en présence d'une nouvelle mise en zone, même si des constructions sont déjà implantées sur la parcelle. Contrairement à ce que soutient la recourante, la LAT n'est ainsi pas lésée ou vidée de son sens. 4.9. Cette manière de procéder ne viole finalement pas le droit d'être entendu de la recourante, dès lors que celle-ci a pu se prononcer sur les cartes sur lesquelles figurent les constructions Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 existantes au 1er janvier 1988. Elle a également pu se prononcer sur l'étendue du largement bâti de 1988. Dans ce contexte, on peut souligner que la jurisprudence, telle qu'appliquée par la DIME pour établir cette carte, est bien connue et que sa manière de faire ne repose pas sur des critères subjectifs et arbitraires. On ne peut ici que souligner qu'une discussion détaillée des limites exactes du largement construit, état au 1er janvier 1988, est superflue puisque les terrains ici litigieux se situent trop loin de ce périmètre et que toute modification mineure de la limite extérieure ne changerait pas le sort de ce grief. Partant, une motivation plus détaillée de la DIME concernant ce secteur ne modifierait en aucun cas la situation. La recourante est ainsi malvenue de se plaindre d'une violation de son droit d'être entendue dans la présente procédure. Finalement, il incombe au Tribunal de déterminer si la DIME a répondu à sa mesure d'instruction de 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. 4.10. Il ressort de ce qui précède que le refus de mise en zone des parcelles de la recourante n'entre pas en contradiction avec les principes de la bonne foi, de la confiance et de l'interdiction de l'arbitraire. Au contraire, fondée sur les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire ancrés dans la loi fédérale et le PDCant, la décision litigieuse consiste en la mise en application d'intérêts publics cardinaux, est entièrement proportionnelle avec le but visé et partant respecte également la garantie constitutionnelle de la propriété, cela en dépit du fait que ces mesures entraînent des conséquences fâcheuses pour la recourante. Aucune mesure d'instruction complémentaire ne pourrait changer ces considérations. Partant, la décision du 16 juin 2021 doit être confirmée concernant les modifications n° 1 et 2, y compris pour les parcelles litigieuses. 5. 5.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. 5.2. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter 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 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'500.-, sont mis à la charge de la recourante. 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.