

# FR\_GERICHTE 602 2021 119 vom 20. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2021\\_119](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_119)

FR: FR\_GERICHTE 602 2021 119 du 20 avril 2023

IT: FR\_GERICHTE 602 2021 119 del 20 aprile 2023

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 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. 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 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. La DIME a également refusé d'approuver la modification n° 27, prévoyant la mise en zone d'intérêt général (ZIG) I des articles aaa et bbb du Registre foncier (RF) de la Commune de Haut-Intyamon (secteur Neirivue) jusqu'alors colloqués en zone libre. Elle a relevé que ces parcelles ne sont pas bâties et qu'actuellement aucun projet ni aucune justification n'ont été apportés concernant les besoins et l'utilisation de cette ZIG. Elle a refusé la modification n° 37 – changement d'affectation de ZRFD à ZIG II – des articles ccc, ddd, eee, fff, ggg, hhh, iii, jjj, kkk, lll, mmm, nnn et ooo RF (secteur Lessoc), en vue de la création d'un parking à proximité du centre de Lessoc. Elle a retenu que cette modification engendrait une augmentation de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) et ne bénéficiait pas au minimum d'un niveau

Tribunal cantonal TC Page 3 de 26 de desserte C. De plus, elle a estimé – à l'instar du SMO – que les justifications du besoin en infrastructures n'étaient pas "assez étoffées", de sorte que cette modification n'était pas conforme au PDCant. Enfin, la DIME a refusé

d'approuver la modification n° 50, prévoyant la création d'une zone spéciale sur l'article ppp (partiel) RF pour la construction d'un bâtiment pour les services du feu, en raison de l'absence de démonstration de la conformité au droit fédéral (art. 18 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700) et à la jurisprudence cantonale y relative ainsi que de sa non-conformité au PDCant. Elle a pour l'essentiel retenu que l'impossibilité d'implanter une caserne de pompiers dans la zone à bâtir n'était pas démontrée. Elle a de plus souligné qu'il n'était pas possible de juger qu'un tel équipement soit imposé par sa destination à l'écart des zones à bâtir, précisant que les casernes de pompiers étaient généralement situées dans la zone à bâtir dans le canton. Elle a relevé que la commune n'avait pas démontré qu'elle avait évalué la possibilité d'implanter ce projet dans la zone à bâtir légalisée ou dans une future mise en ZIG comprise dans le territoire d'urbanisation (TU). D. Par mémoire du 18 août 2021, la commune a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut – sous suite de frais et dépens – à l'annulation partielle de la décision dans le sens de ses conclusions, subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité intimée, également dans le sens de ses conclusions. En particulier, elle requiert l'approbation des modifications suivantes conformément à la décision d'adoption du 18 février 2019 par son Conseil communal: - modification n° 1 – Les Sciernes d'Albeuve L'article qqq (Est) RF (secteur Albeuve) est mis en zone à bâtir, soit en zone de village (ZV) II, y compris sa partie Est; - modification n° 2 – Les Sciernes d'Albeuve Les articles rrr (partiel, très subsidiairement pour le tout), sss, ttt (partiel), uuu, vvv, www, xxx, yyy, zzz, aaaaaa, ababab et acacac RF (secteur Albeuve) sont mis en ZRFD; - modification n° 7 – Montbovon Les articles adadad, aeaeae, afafaf, agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj, akakak, alalal, amamam, ananan, aoaoao et apapap RF (secteur Montbovon) sont mis en ZRFD; - modification n° 8 – Montbovon L'article aqaqqa RF (secteur Montbovon) est mis en zone résidentielle à moyenne densité; - modification n° 10 – Montbovon Les articles ararar, asasas, atatata et auauau RF – étant précisé que la non-mise en zone de ce dernier article ressort uniquement du plan d'affectation des zones (PAZ) sans être mentionnée, par oubli, dans la décision litigieuse – (secteur Montbovon) sont mis en zone mixte; - modification n° 12 – Albeuve L'article avavav RF (secteur Albeuve) est mis en ZV II; - modification n° 27 – Neirivue Les articles aaa RF et bbb RF (secteur Neirivue) sont colloqués en ZIG;

Tribunal cantonal TC Page 4 de 26 - modification n° 37 – Lessoc Les articles ccc, ddd, eee, fff, ggg, hhh, iii, jjj, kkk, ll, mmm, nnn, awawaw et ooo RF (secteur Lessoc) sont colloqués en ZIG II; - modification n° 50 – Albeuve L'article ppp RF (secteur Albeuve) est mis en zone spéciale. A l'appui de ses conclusions, la recourante souligne d'emblée que l'historique du dimensionnement de la Commune de Haut-Intyamon a rendu la tâche particulièrement compliquée et que la DIME a salué le fait qu'elle avait réussi à régler la problématique du surdimensionnement. Dans un premier temps, en ce qui concerne les modifications n° 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10 et 12, elle motive son recours comme suit. Elle relève que, malgré la vétusté bien connue des plans de Montbovon et d'Albeuve, de nombreux permis de construire ont été délivrés. Elle indique que trois plans d'octobre 2014 ont été établis par le SeCA pour définir le périmètre du largement bâti pour lequel la DIME a admis l'intégration dans la zone constructible. Selon elle, cette manière de faire viole son autonomie communale et les droits des propriétaires. Elle souligne premièrement que ces cartes n'ont été introduites dans le dossier qu'au stade de l'examen final et sans que la commune et les propriétaires aient pu se prononcer en amont. Elle expose deuxièmement que, puisque ces plans déployaient dans les faits l'effet d'un PAL, le SeCA – en les établissant à l'insu des propriétaires et de la

commune – s'est mis à la place du planificateur local en violant son autonomie, et ceci en lésant au surplus le droit d'être entendu des parties et le droit des propriétaires à un contrôle judiciaire. Dans un second temps, en ce qui concerne la zone définie dans la carte 2014 établie par le SeCA, elle soutient que ces plans n'ont pas été adaptés pour tenir compte des nombreuses parcelles pour lesquelles des permis de construire ont été admis depuis lors. Elle est d'avis que le fait que des autorisations ont été délivrées est la preuve que ces parcelles font partie du largement bâti, au péril sinon d'adopter aujourd'hui un comportement contradictoire. D'autres parcelles dont elle propose la mise en zone consistent selon elle en des brèches dans le tissu déjà largement bâti. Elle soutient que les critères pour délimiter ce qui constitue le "largement construit" n'ont pas été appliqués correctement pour les secteurs concernés. Elle précise encore que les parcelles faisant objet de ces modifications sont situées dans le TU selon la carte de synthèse du PDCant, ce qui permet l'étude d'extensions de la zone à bâtir. Elle souligne cependant que, puisque des constructions ont été érigées sur ces parcelles, il ne s'agit en réalité même pas d'une extension de sa zone constructible. Pour chacune des parcelles concernées par les modifications n° 1, 2, 7, 8, 10 et 12 dont la DIME n'a pas admis la mise en zone à bâtir, elle donne les motifs pour lesquels elle est d'avis qu'il faut les intégrer à la zone constructible. Elle relève en outre, pour certaines parcelles, une contradiction entre la décision et les plans. Son argumentation repose sur les éléments suivants: - pour certaines parcelles, elle considère que des mises hors zone créent une séparation entre le largement bâti et les parcelles construites; - elle invoque l'équipement existant de certaines parcelles; - elle indique que certaines parcelles actuellement non construites sont mises en zone, tandis que d'autres limitrophes et construites ne le sont pas, sans qu'on puisse trouver une explication plausible;

Tribunal cantonal TC Page 5 de 26 - elle fait grief que certaines situations conduisent à une violation du principe de l'égalité de traitement entre propriétaires voisins; - pour certaines parcelles, elle relève une contradiction entre la décision d'approbation et le PAZ approuvé, dès lors que, selon la décision, une mise en zone est refusée tandis que ces mêmes parcelles figurent dans le PAZ comme zone constructible (articles aeaee, rrr RF); - elle souligne que, pour certaines parcelles, des jardins attenants à des constructions existantes et comportant des installations liées au bâtiment principal ont été soustraits à la zone à bâtir (article afafaf RF); - elle relève que des parcelles sur lesquelles sont érigées des constructions datant d'avant 1919 et faisant partie d'un ensemble de bâtiments n'ont pas été admises en zone à bâtir; - elle critique le fait qu'un quartier construit et équipé n'a pas été intégré dans le plan du largement bâti (articles agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj, akakak, alalal, amamam, ananan, aoaoao et apapap RF); - elle souligne que la non-mise en zone de certaines parcelles crée des brèches dans le tissu bâti. En outre, la recourante conteste le refus d'approbation de la modification n° 50. Elle précise d'emblée qu'elle avait subsidiairement mis à l'enquête le changement d'affectation de l'article axaxax RF (modification n° 16) pour accueillir le bâtiment multifonctionnel prévu par la modification n° 50. Or, elle rappelle que, dans la décision litigieuse, la DIME a approuvé la modification n° 16 et imposé le déplacement de la déchetterie sur la parcelle axaxax RF, soit une solution qu'elle n'avait pas mise à l'enquête, en violation de son autonomie communale. Elle souligne que, contrairement à ce qu'allègue la Direction, l'implantation du bâtiment multifonctionnel a fait l'objet d'une étude (rapport de AY. \_\_\_\_\_ Sàrl du 29 octobre 2019), qui a conclu que l'article ppp RF était le lieu le plus adapté pour l'accueillir. Elle soutient que, sous l'angle de l'accessibilité, cette parcelle doit être privilégiée. De même, elle relève que celle-ci se situe plus au centre de la

zone d'intervention et qu'elle permet ainsi une meilleure répartition des temps d'intervention sur le territoire communal. A cela s'ajoute, selon elle, que l'article axaxax RF – plus proche des zones pour lesquelles le service du feu de Bas-Intyamont peut intervenir – se trouve dans une zone exposée aux crues et laves torrentielles, de sorte qu'en cas de catastrophe naturelle, le temps d'intervention nécessaire pour se rendre à Lessoc et Montbovon serait considérablement augmenté. Elle mentionne également que la parcelle ppp RF est idéalement située à proximité de la déchetterie, de la route cantonale et de la gare de Lessoc, ce qui permet d'éviter un dispersement des constructions et des activités intimement liées, ainsi que des trajets inutiles et les nuisances inhérentes. Elle relève enfin que de grands investissements ont été consentis pour la déchetterie, qui a été érigée en conformité avec le PAL de l'ancienne Commune d'Albeuve. S'agissant du refus de la modification n° 27, la recourante soutient qu'elle constitue une violation des dispositions de la LAT qui prescrivent un développement de la zone à bâtir vers l'intérieur. Elle estime que les articles aaa et bbb RF doivent être considérés comme des brèches dans le périmètre largement bâti, de sorte qu'ils doivent bénéficier d'une mise en zone. En ce qui concerne la modification n° 37, la recourante souligne d'emblée que la décision attaquée n'intègre pas, par erreur, l'article awawaw RF alors qu'il fait partie de cette modification. Elle souligne également que les parcelles concernées, de très petites tailles, sont situées sous une ligne à haute tension, de sorte qu'elles ne se prêtent pas en l'état à des constructions de logement. Pour le reste, elle relève pour l'essentiel que le changement d'affectation prévu n'entraîne aucune densification,

Tribunal cantonal TC Page 6 de 26 de sorte que l'application de la fiche T.103 du PDCant n'a aucun sens. Elle soutient de plus que l'IBUS – à supposer qu'il soit applicable au parking – n'est pas déterminant pour l'admissibilité des ZIG pour lesquelles le PDCant fixe uniquement la nécessité d'une justification du besoin en fonction des équipements publics existants et à prévoir. En outre, elle affirme avoir très clairement démontré le besoin essentiel de disposer du parking à proximité du village de Lessoc, lequel tend à assurer la sécurité des habitants du village – principalement en cas d'incendie, qui pourrait être causé par l'auto-combustion de véhicules stationnés, en raison de la configuration du village et du type d'habitations majoritairement en bois – ainsi qu'à préserver et valoriser le patrimoine de celui-ci, inscrit à l'ISOS national. E. Dans ses observations du 25 novembre 2021, la DIME conclut au rejet du recours. Elle souligne qu'à partir de 2014, la commune a toujours annoncé qu'une révision générale de son PAL serait prochainement mise à l'enquête, obtenant ainsi des autorités cantonales qu'elles continuent à préavisser favorablement des demandes de permis de construire concernant des biens-fonds dont l'affectation a été remise en question à l'échéance du délai de péremption des planifications non conformes à la LAT, inscrit à l'art. 35 al. 3 LAT. Elle relève que, suite à la troisième demande préalable de la planification qui n'abordait pas le problème du surdimensionnement, le SeCA n'a cependant plus admis des demandes pour des constructions hors du 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 et où la commune avait refusé de définir elle-même ce périmètre. L'autorité souligne que ce plan n'a pas la nature juridique d'un plan d'affectation et que, en définissant le largement bâti, elle ne s'est pas substituée au planificateur en violation de l'autonomie communale. En lien avec la procédure de révision du PAL, elle souligne en outre que les propriétaires touchés par les mesures pouvaient facilement se rendre compte si une mesure

concernait leurs bien-fonds, de sorte que le grief de la commune relatif à une violation du droit d'être entendu est sans fondement. La DIME prend position sur les différentes parcelles dont la commune demande la mise en zone et explique notamment que : - les articles litigieux sont situés entièrement dans le TU, dans la mesure où ce dernier a été établi sur la base des anciens PAL non conformes à la LAT. Cependant, en l'absence de potentiel de mise en zone en raison de l'existence de réserves de zone à bâtir importantes, la commune ne peut procéder à aucune nouvelle mise en zone à bâtir. Elle ajoute que la commune pourra étudier la possibilité d'intégrer certaines parcelles dans son plan directeur communal en tant que secteurs d'extension si elle le souhaite, ce qui sera cas échéant examiné dans le cadre des adaptations aux conditions d'approbation. Se fondant sur ce constat, l'autorité conclut qu'il n'existe aucune contradiction entre la non-mise en zone et le fait que les parcelles se situent à l'intérieur du TU; - les terrains pour lesquels elle a refusé la mise en zone ne sont pas suffisamment intégrés dans les secteurs urbanisés pour être considérés comme faisant partie du "périmètre du largement bâti", cela pour différents motifs (situation en bordure de zone agricole, absence de lien urbanistique avec les biens-fonds construits environnants, absence de constructions, éloignement du centre village, faible densité, absence de similitude avec le noyau villageois, taille importante de la surface, absence d'influence des constructions environnantes sur la parcelle). Elle précise par ailleurs, s'agissant de la modification n° 10, que le PAZ fait foi et que le refus de mise en zone porte également sur l'article auauau RF.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 26 En ce qui concerne la modification n° 27, la DIME relève que la commune n'a pas apporté la preuve que cette mesure d'aménagement visait à réaliser un projet concret, mais qu'elle s'est limitée à indiquer que ce changement d'affectation était prévu en vue d'un futur agrandissement de l'école. Or, elle constate que si, au vu de la situation des parcelles concernées, la recourante avait certes un éventuel intérêt à les affecter à la ZIG, ce besoin n'est en l'état pas concret. Elle considère ainsi que les conditions de l'intérêt public et du besoin ne sont pas satisfaites. S'agissant de la modification n° 37, la DIME confirme que le refus d'approbation porte également sur l'article awawaw RF. Pour le reste, elle maintient que, même si l'intention de la recourante est de créer un parking, les possibilités constructives sont de facto augmentées par la nouvelle affectation, puisque l'IBUS passerait de 0.7 à 0.8 en cas d'approbation de la mesure; en l'absence d'un niveau de desserte C, cette mesure ne pouvait pas être approuvée. Enfin, concernant la modification n° 50, la DIME renvoie à la motivation de sa décision. F. Dans ses contre-observations du 9 mars 2022, la recourante maintient ses conclusions, en reprenant pour l'essentiel l'argumentation développée dans son recours. Elle relève par ailleurs qu'elle était de bonne foi lorsqu'elle indiquait vouloir rapidement mettre la révision de son PAL à l'enquête, mais soutient que les informations erronées qui lui ont été transmises par le SeCA l'en ont empêchée. S'agissant de la modification n° 10, elle se plaint en particulier d'une violation de son droit d'être entendue en raison de l'absence de motivation relative à la parcelle auauau RF dans le cadre des observations de la DIME. 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. Les 15 juin 2022 et 19 juillet 2022, la DIME s'est adressée à la commune pour obtenir des informations supplémentaires, afin d'établir les documents demandés par le Tribunal. 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 large. Elle explique par ailleurs de quelle manière elle a fixé les limites extérieures des secteurs largement bâtis.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 26 Dans sa détermination du 2 décembre 2022, la commune critique le fait que la DIME n'a que partiellement répondu aux mesures d'instruction du Tribunal. Par ailleurs, elle conteste fermement les cartes produites par la DIME relatives à l'état du largement bâti de 1988. Elle mentionne plusieurs parcelles qui ont été construites en 1988 et qui doivent, puisqu'elles avaient bénéficié au 1er janvier 1988 d'un permis de construire, être intégrées à ces cartes. La commune se heurte au fait que la DIME n'explique pas sur quels critères elle définit, en se référant aux bâtiments existants, le périmètre du largement construit. Selon elle, cette manière de faire viole son droit d'être entendue. Elle critique en particulier la délimitation par la DIME des deux noyaux sur les anciennes Communes d'Albeuve et de Montbovon. La commune estime cette manière de procéder particulièrement arbitraire puisqu'elle repose sur des critères singulièrement subjectifs de la DIME, qui lui sont incompréhensibles. Elle fait remarquer que 70 à 80 parcelles construites, respectivement 50, sont retirées du secteur largement construit par rapport à celui établi en 2014, ce qui ne peut pas être admis dans le contexte d'une procédure devant le Tribunal cantonal. Elle produit en outre des cartes avec les constructions existantes en 1988, celles construites jusqu'en 2014 et celles construites après 2014. 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. La commune – au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est en outre 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. Il est encore précisé que les conclusions de la commune relatives à la modification n° 10 (secteur Montbovon) tendent à la mise en zone de l'article auauau RF. Certes, cet article n'est pas formellement mentionné dans la décision de la DIME, mais il est néanmoins tracé manuscritement sur le PAZ, de sorte qu'il fait partie du dispositif de la décision, ainsi que l'a d'ailleurs confirmé la DIME. Partant, les conclusions relatives à l'article auauau RF (secteur Montbovon) sont recevables. A toutes fins utiles, il est finalement souligné que la décision de la DIME a traité ensemble les modifications n° 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10 et 12. Dans la motivation de son recours, la commune mentionne plusieurs fois

également les modifications n° 4 et 5, sans pour autant détailler les parcelles concernées et sans prendre de conclusions formelles qui les concerneraient. Partant, faute de conclusions, les modifications n° 4 et 5 sortent de l'objet du litige. 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,

Tribunal cantonal TC Page 9 de 26 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 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. La commune fait valoir que les droits des propriétaires ont été violés dès lors que la DIME n'a pas indiqué les numéros des parcelles qui étaient touchées par les mesures qu'elle envisageait de ne pas approuver, de sorte que ceux-là ne pouvaient pas réagir. Selon elle, cette façon de procéder est constitutive 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 publication du 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 faut s'en tenir aux numéros des modifications. La Cour de céans peut entièrement renvoyer aux explications pertinentes de la DIME. En effet, les procédures de modification des plans peuvent durer plusieurs années. Or, les documents faisant l'objet d'un examen par les services de l'Etat ne sont pas mis à jour une fois mis à l'enquête publique et, dans l'intervalle, de nombreux remaniements et divisions parcellaires peuvent intervenir. Le SeCA et la DIME n'ont ainsi pas d'autre choix que de se référer aux numéros des modifications proposées par les communes afin de garantir que les actes de procédure concernent les surfaces touchées par la modification des plans. A cela s'ajoute que, dans le contexte d'une planification locale qui touche un nombre important d'administrés, il serait quasiment impossible de publier le numéro de chaque parcelle dans la Feuille officielle et d'avertir chaque propriétaire de manière individuelle. Dans cette mesure, l'indication des numéros des modifications doit suffire. Les propriétaires ont pu apprendre, pendant la mise à l'enquête et les travaux préparatoires, si leurs parcelles étaient concernées par des mesures de planification et, partant, ont par ce biais également pu savoir quelle mesure se rapportait à leurs parcelles.

Par conséquent, on doit admettre que la publication, dans la FO, des numéros des mesures que la DIME compte ne pas approuver doit être

Tribunal cantonal TC Page 10 de 26 considérée comme suffisante à l'aune des droits procéduraux des propriétaires et notamment de leur droit d'être entendu. 4. La Cour de céans examinera tout d'abord, dans les consid. 4 et 5, les griefs relatifs aux modifications n° 1, 2, 7, 8, 10 et 12. 4.1. La DIME expose que les parcelles reprises dans la liste figurant dans sa décision du 16 juin 2021 ne font pas partie du largement construit tel que déterminé sur des cartes établies en octobre 2014. La recourante conteste ces cartes. Elle soutient que, pour définir ce qui est largement construit, il ne faut pas se limiter à l'état de 2014 mais tenir compte également de toutes les parcelles pour lesquelles des permis de construire ont été accordés ultérieurement. Par ailleurs, elle soutient que les parcelles dont elle demande qu'elles soient comprises dans la zone constructible satisfont 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 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

Tribunal cantonal TC Page 11 de 26 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. 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

Tribunal cantonal TC Page 12 de 26 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 tendant à l'approbation de sa planification telle qu'adoptée dans sa décision 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 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 "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 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

Tribunal cantonal TC Page 13 de 26 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). 5.4. La Commune de Haut-Intyamou 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 recourante.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 26 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, 2, 7, 8, 10 et 12, 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 les parcelles litigieuses 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 ainsi que, pour certaines parties, également au critère de la desserte insuffisante, interdisant elle aussi 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 écriture du 2 décembre 2022 – contre les cartes que la DIME a versées dans la procédure. Même si, comme elle le souhaite, on devait intégrer sur ces cartes les parcelles pour lesquelles des permis de construire ont été octroyés en 1987, l'analyse resterait inchangée. 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 les parcelles ici litigieuses. 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 indépendamment du périmètre retenu – mettent en évidence, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer en détail sur chaque parcelle et de consulter les permis de construire octroyés depuis 1988, 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 de la parcelle

Tribunal cantonal TC Page 15 de 26 concernée par le recours pour la modification n° 1 est représentée en bleu et ceux relatifs à la modification n° 2 sont indiqués 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. 4.1.1 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. Les modifications n° 7, 8 et 10 concernent le secteur de Montbovon, dont la situation en 1988 était la suivante, selon l'extrait de la carte "Bâtiments existants en 1988, Vue générale" reproduit ci-dessous (les emplacements approximatifs des parcelles concernées par le recours pour la modification n° 7 sont représentés en orange, celui de la modification n° 8 en bleu et ceux de la modification n° 10 en vert): [plan supprimé] Il apparaît de la carte que le quartier des Raforts dans lequel se trouve les parcelles visées par la modification n° 7 ne revêt pas les caractéristiques d'une agglomération au sens large. Il apparaît non seulement éloigné de l'ensemble construit

compact de Montbovon, mais également des infrastructures habituelles. Il en va de même de la parcelle concernée par la modification n° 8. Du reste, celle-ci n'est ni construite ni entourée de constructions existantes et ne saurait partant consister en une brèche dans le tissu bâti. La modification n° 10 comprend certes des parcelles partiellement construites (une habitation et un bâtiment de type industriel/artisanal) mais également une parcelle non construite d'environ 3'700 m<sup>2</sup>. Or, à l'exception de deux constructions existantes au nord et d'un bâtiment à l'est, ces terrains sont entourés de zone non construite. On ne se trouve ainsi manifestement ni en présence d'une brèche dans le tissu bâti ni d'une agglomération au sens de la jurisprudence mentionnée au consid. 4.1.1. Quant à la modification n° 12, elle 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] Il appert que, non construite et d'une surface de 7'465 m<sup>2</sup>, la parcelle visée par la modification n° 12 ne se trouve pas dans un ensemble construit compact. Compte tenu de la configuration des lieux en 1988, elle ne saurait en outre être considérée comme une brèche dans le tissu bâti et comme faisant partie du largement construit. Il ressort manifestement de ce qui précède que les parcelles litigieuses des modifications n° 1, 2, 7, 8, 10 et 12 ne peuvent pas faire partie du largement bâti (état au 1er janvier 1988). Partant, s'agissant de nouvelles mises en zone, les critères du PDCant pour ce faire ne sont manifestement pas remplis. Pour le reste, 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

Tribunal cantonal TC Page 16 de 26 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). A cela s'ajoute que la recourante ne peut pas se plaindre d'une violation de son autonomie communale. En effet, en droit cantonal fribourgeois, les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (art. 129 Cst./FR; cf. notamment arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Il appartient toujours, en principe, au planificateur local de définir l'orientation de son aménagement dans le cadre légal, même si l'on peut douter que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT en 2014 et en raison de l'importance accrue reconnue désormais à la planification directrice cantonale, son autonomie soit aussi étendue que par le passé (cf. 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 des parcelles litigieuses n'est manifestement pas conforme à des principes fondamentaux de la LAT exprimés dans des règles d'application concrètes, 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 des dispositions spéciales prévues à l'art. 36 al. 3 LAT. La commune est malvenue de revendiquer son autonomie communale aujourd'hui si elle 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. On terminera par le constat que, saisi d'un recours, il appartient au Tribunal cantonal de dire le droit, sans être lié par une mauvaise application des normes commise par l'administration. 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). Cette manière de procéder ne viole finalement pas le droit d'être entendu de la commune dès lors que celle-ci a été intégrée dans l'établissement des cartes sur lesquelles figurent les constructions existantes. 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 la manière de faire de la DIME ne repose ainsi pas sur des critères subjectifs et arbitraires comme le soutient la commune. On ne peut ici que répéter 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 modifie en aucun cas la situation. Il est en outre intéressant de constater que la commune ne tente même pas de démontrer que les parcelles litigieuses auraient pu faire partie du largement construit de 1988. Pourtant, sur la base de l'instruction du Tribunal et en connaissance des constructions existantes au 1er janvier 1988, elle devait savoir que cela lui incombait. Elle est ainsi malvenue de se plaindre d'une violation de son droit d'être entendue dans la présente procédure. Par ailleurs, au vu de l'interdiction de la reformation in peius, il ne s'agit en l'espèce pas de retirer 70 à 80 parcelles de la zone à bâtir comme elle le soutient dans son mémoire du 2 décembre 2022, mais bien plutôt de ne pas élargir encore une zone constructible déjà largement généreuse. En définitive, il incombe au Tribunal de déterminer si la DIME a répondu à sa

Tribunal cantonal TC Page 17 de 26 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. Si la commune estime ces constatations inacceptables, le Tribunal ne peut pas s'empêcher de souligner que ce sont moins les conséquences de cet arrêt que l'inactivité de la commune en sa qualité de planificateur durant des décennies qui est incompréhensible. Aucune mesure d'instruction complémentaire – notamment la production des dossiers de permis de construire octroyés après le 1er janvier 1988 pour Montbovon et Albeuve, y compris Les Sciernes d'Albeuve, ou une inspection des lieux – ne pourrait changer ces considérations. Partant, la décision du 16 juin 2021 doit être confirmée concernant les modifications n° 1, 2, 7, 8, 10 et 12. 6. La recourante conteste en outre le refus d'approbation des modifications n° 27 et 37, qui ont toutes deux trait à la zone d'intérêt général. 6.1. Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Le nouvel art. 15 LAT – entré en vigueur le 1er mai 2014 et applicable aux décisions d'approbation ultérieures à cette date (arrêt TC FR 602 2015 78 du 21 avril 2016) – prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). Au niveau cantonal, l'art.

43 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones; en règle générale, il délimite: a) les zones à bâtir; b) les zones agricoles; c) les zones de protection (al. 1). Les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques (al. 2). Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en: a) zones de centre; b) zones mixtes; c) zones résidentielles; d) zones d'activités; e) zones d'intérêt général; f) zones libres. D'après l'art. 55 LATeC, les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). L'art. 116 al. 1 LATeC dispose notamment que sont reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, les ouvrages tels que les écoles, hôpitaux, établissements médico-sociaux, bâtiments administratifs, cimetières (ch. 1) et les infrastructures de mobilité, parcs, places publiques et fontaines (ch. 4).

Tribunal cantonal TC Page 18 de 26 Conformément à l'art. 50 al. 1 let. e LATeC, une zone d'intérêt général fait partie de la zone à bâtir. A ce titre, ne peuvent y être intégrés que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15 LAT). Selon une jurisprudence constante, l'aménagement d'une zone d'intérêt général doit être justifié par un besoin futur suffisamment concret; celui-ci doit être défini aussi précisément que possible par la collectivité et la réalisation des constructions ou installations publiques doit être attendue avec une relative certitude (cf. ATF 114 Ia 335 consid. 2d; 113 Ia 463 consid. 3a; arrêts TF 1P.542/1992 du 10 mars 1995 consid. 3a, in ZBl 97/1996 115; 1C\_327/2014 du 11 mars 2015 consid. 5.4.1). Dans cette perspective, le planificateur local ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation par des nécessités concrètes de la collectivité publique (GVP 1999 n° 92; DC 1/2000 16; ZBl 1996 p. 115; arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004). En effet, dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées). L'art. 3 al. 4 LAT prescrit qu'il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment: a) de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci; b) de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics; c) d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie (cf. TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, art. 3, ch. 75 ss; pour le tout, cf. arrêt TC FR 602 2018 114 et 115 du 16 avril 2019 consid. 4.2). Selon le PDCant entré en force le 2 octobre 2018, il convient d'implanter les infrastructures publiques dans des lieux appropriés de manière à

couvrir les besoins de la population, à rationaliser les investissements, à générer des synergies, à renforcer les centres, à assurer leur accessibilité par les transports publics et la mobilité douce et à limiter les effets négatifs sur le territoire et l'environnement. Pour cela, il faut situer toute infrastructure publique à l'intérieur du territoire d'urbanisation, lequel est régi selon le principe de la concentration qui consiste à donner la priorité aux endroits centraux et à ceux où l'urbanisation est déjà la plus développée (cf. PDCant, section B, volet stratégique, ch. 2.2 et section C, T101. Territoire d'urbanisation). Les zones d'intérêt général sont dimensionnées sur la base d'une justification du besoin en fonction des équipements publics existants et des équipements publics à prévoir sur la base du développement démographique prévu à 15 ans (cf. PDCant, T.102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir). Les infrastructures publiques d'importance régionale et locale sont les infrastructures de santé et sociales (établissements médico-sociaux, structures intermédiaires, institutions spécialisées, centres d'accueil), les infrastructures d'enseignement de la scolarité obligatoire, les crèches, les installations sportives (y compris les aires sportives), les aires de jeux, les infrastructures communales affectées à un usage public, ainsi que les lieux de culte et les cimetières. Ces infrastructures publiques doivent en principe être situées à proximité des centres des localités et bénéficier d'un accès direct et sûr par la mobilité douce. Les infrastructures d'enseignement de l'école primaire doivent en plus être

Tribunal cantonal TC Page 19 de 26 localisées en vue de limiter au maximum la durée des déplacements pour les élèves (cf. PDCant, T118. Infrastructures publiques). 6.2. En l'occurrence, la modification n° 27 prévoit d'intégrer les articles aaa et bbb (partiels) RF (secteur Neirivue), jusqu'alors colloqués en zone libre, à la ZIG I. La situation se présente comme suit selon l'extrait du portail cartographique reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>): [plan supprimé] Dans le rapport explicatif du 16 juillet 2018 au sens de l'art. 47 OAT (cf. ch. 5.2.3), la commune explique que les réserves de ZIG ont été réexaminées en fonction des nouveaux besoins communaux, consécutifs à la réorganisation des services entraînée par la fusion des communes. Pour la modification n° 27, elle indique que l'intégration des articles aaa et bbb (partiels) RF à la ZIG est justifiée par le futur agrandissement de l'école. Par ailleurs, sur la fiche de description des modifications apportées au PAZ, la commune mentionne qu'il ne s'agit pas d'une modification réelle de l'affectation mais d'une harmonisation avec les autres zones de la commune après fusion. Les parcelles aaa et bbb RF, non bâties, étaient jusqu'alors affectées à la zone libre, laquelle était inconstructible. Certes, comme le souligne la recourante, elles sont entourées de zone à bâtir. Cela étant, force est de constater, à l'instar de la DIME, que la commune n'a à aucun moment apporté le moindre élément susceptible de démontrer un besoin futur suffisamment concret, ainsi que l'exige la jurisprudence mentionnée au consid. 6.1 ci-dessus. A l'évidence, la simple indication selon laquelle cette mesure de planification est prévue en vue d'un agrandissement de l'école ne saurait suffire. A cela s'ajoute au contraire, dans le cas d'espèce, que le dossier de la révision du PAL laisse apparaître que la commune prévoit la nécessité d'agrandir sa capacité scolaire, tout en la regroupant en un seul bâtiment et que, pour ce faire, elle maintient l'article azazaz RF en zone d'intérêt général (cf. ch. 5.6.8 du rapport explicatif). Ainsi, la modification n° 52 – admise par la DIME – prévoit le passage de ZIG à zone de village (ZV) I avec prescriptions particulières des terrains concernés – notamment la parcelle bababa RF sur laquelle se trouve un des bâtiments scolaires actuels, celui sis à Neirivue – afin d'anticiper la future mise en vente du terrain et la réaffectation/transformation des bâtiments scolaires, après la réalisation du futur complexe

scolaire à Neirivue (cf. PDCant, fiche de description des modifications apportées au PAZ). Le rapport explicatif mentionne en outre que les bâtiments scolaires existants ont été intégrés en zone de village (ZV I et ZV II), dans des périmètres à prescriptions particulières, que la commune souhaite transférer les activités de ces sites dans un futur nouveau complexe scolaire et qu'en vue d'élargir le potentiel de ces terrains bien situés, ou de permettre la réaffectation ultérieure de ces bâtiments, le conseil communal a décidé de changer leur affectation dans le cadre de cette révision (cf. ch. 5.2.3). L'art. 23 du règlement communal d'urbanisme (RCU), qui a trait à la ZV I, indique que la zone est destinée à l'habitation, aux activités de service ainsi qu'aux activités agricoles, industrielles et artisanales moyennement gênantes. Il prévoit en particulier que, pour les bâtiments situés dans les périmètres à prescriptions particulières mentionnés au PAZ, l'affectation scolaire est possible jusqu'à la réalisation du nouveau complexe scolaire. Sur le vu de ce qui précède, il doit être constaté que l'intérêt public à la mise en ZIG litigieuse, respectivement son besoin, ne sont pas démontrés, bien au contraire puisque la parcelle sur laquelle se trouve le bâtiment scolaire actuel passe de ZIG à ZV I avec prescriptions particulières et que

Tribunal cantonal TC Page 20 de 26 l'affectation scolaire de ce dernier est vouée à être abandonnée au profit des affectations autorisées par la ZV I. Partant, c'est à juste titre que la DIME a refusé d'approuver la modification n° 27. 6.3. La modification n° 37 prévoit le changement d'affectation de la ZRFD à la ZIG II des articles ccc, ddd, eee, fff, ggg, hhh, iii, jjj, kkk, lll, mmm, nnn, awawaw et ooo RF, afin de réaliser un parking destiné aux habitants et aux visiteurs (cf. fiche de description des modifications apportées au PAZ). Il ressort du rapport explicatif que: "un secteur à l'entrée de Lessoc est passé de ZRFD à ZIG II, en vue de la réalisation d'un parking nécessaire à la population du village. Actuellement, la zone de protection ne permet le stationnement que de manière très malaisée. La surface de ce parking est d'environ 1900 m<sup>2</sup> ce qui représente un potentiel d'environ 65 places pour les habitants ou les visiteurs" (cf. ch. 5.2.3). L'art. 29 RCU, qui a trait à la ZIG II, mentionne notamment que la zone est destinée à la réalisation d'un parking et que l'IBUS est de 0.80. Le SMO a préavisé défavorablement la modification n° 37 en raison de l'absence de justification du besoin respectivement du déficit, soit les relevés de nombre de cases existantes et l'occupation du stationnement (cf. préavis du 9 avril 2019). En outre, dans son préavis du 11 septembre 2019, le SBC a notamment relevé, s'agissant des ZIG de Neirivue et de Lessoc, qu'elles ont été enlevées du périmètre de protection du site construit, alors que l'on se trouve dans des contextes sensibles du point de vue patrimonial; il a dès lors demandé que ces ZIG soient soumises à une consultation du SBC, y compris en ce qui concerne l'art. 28 RCU. Dans sa détermination du 2 décembre 2020 faisant suite à la publication relative au droit d'être entendu, la commune reconnaît qu'à l'heure actuelle, il n'y a ni projet concret, ni budget, ni même adhésion complète des habitants puisque certains d'entre eux se sont opposés à cette modification. Dès lors qu'il n'y a pas de projet, elle relève qu'il n'est pour l'heure pas possible de répondre à la demande du SMO tendant à quantifier le besoin mais insiste sur le fait que cette ZIG n'a pour but que de permettre d'élaborer un tel projet et que le nombre de places à réaliser sera déterminé avec l'élaboration de celui-ci. Elle estime cependant que la modification n° 37 est pertinente dans la mesure où la situation actuelle du stationnement dans le village de Lessoc peut s'avérer problématique en cas d'intervention des pompiers; elle cite pour exemple l'incendie de Villars-sous-Mont en hiver 2017, qui a selon elle démontré la rapidité de destruction d'un incendie dans un centre village constitué de constructions en bois, proches les unes des autres. Pour le reste, elle n'a

pas d'objection à consulter le SBC en cas de projet de parking à cet endroit et ne s'oppose pas à la réduction de l'IBUS demandée par le SeCA. Enfin, elle considère que cette ZIG fait partie d'un concept de protection du village de Lessoc. En l'occurrence, malgré ce qu'elle affirme dans son recours, il ressort de ce qui précède que la commune a elle-même admis qu'elle n'avait pas de projet concret relatif à la création d'un parking à cet endroit du territoire communal. Le simple fait d'alléguer que la situation actuelle quant au stationnement dans le village de Lessoc est mal aisée en raison de la zone de protection du site et s'avère problématique en cas d'intervention des pompiers, sans aucune explication ni preuve à l'appui – notamment quant à une éventuelle problématique sécuritaire –, ne saurait consister en une justification du besoin, telle que requise par le PDCant (cf. consid. 6.1 ci-dessus). Or, ce n'est en principe que sur la base d'un justificatif des besoins, respectivement du déficit de places de stationnement dans le village de Lessoc, qu'il est possible d'examiner le dimensionnement de la zone d'intérêt général et sa nécessité à cet endroit du territoire communal. Cela vaut d'autant plus en l'espèce que la modification n° 37 prévoit une surface de parking d'environ 1900 m<sup>2</sup>, représentant un potentiel conséquent d'environ 65 places de stationnement (cf. rapport explicatif, ch. 5.2.3),

Tribunal cantonal TC Page 21 de 26 comparativement au nombre d'habitants (selon les informations ressortant du site Internet de la commune [<https://www.haut-intyamon.ch>], consulté le 21 février 2023, le village de Lessoc compte 187 habitants) et au fait que la problématique alléguée de stationnement actuelle ne concerne pas tout le village de Lessoc mais la zone de protection du site. Pour ce motif déjà, la non-approbation de la modification n° 37 doit être confirmée. Les questions relatives à l'augmentation de l'IBUS et au niveau de desserte peuvent dans ces conditions demeurer indécisées. 7. La commune conteste enfin le refus d'approbation de la modification n° 50 ayant pour objet la mise en zone spéciale II de l'article ppp (partiel) RF. 7.1. Selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT (al. 1) et régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (al. 2). Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, la création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés. La mesure de planification ne doit pas éluder les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2; 124 II 391 consid. 2c et 3a; 119 Ia 300 consid. 3b). Dans la mesure où la nouvelle zone ne favorise pas la dispersion des constructions, mais prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée (ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêts TF 1C\_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1C\_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1). Des zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, art. 18 n. 4). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de

grandes surfaces non construites, comme les aires de délassement ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêt TF 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et les réf. cit.). L'impact sur l'organisation du territoire exclut la procédure de l'autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT pour certains projets de grande ampleur. Du reste, la procédure de planification qui s'impose assure la pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte (objectifs de développement au niveau communal et régional, protection des terres agricoles, du paysage et de la nature, etc.). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs précisé que la procédure de l'art. 24 LAT n'est admissible que pour des "projets de faible importance" (ATF 119 Ib 174 consid. 4). 7.2. En l'occurrence, la modification n° 50 prévoit la mise en zone spéciale II de l'article ppp (partiel) RF, jusqu'alors affecté à la zone agricole. Elle a pour but la construction d'un nouveau

Tribunal cantonal TC Page 22 de 26 bâtiment pour les services du feu près de la gare de Lessoc (cf. fiche de description des modifications apportées au PAZ). L'art. 31 RCU a trait à la zone spéciale II y relative. Dans le rapport explicatif, la commune justifie cette mise en zone spéciale II comme suit: "La mise en zone de l'art. ppp RF partiel, secteur d'Albeuve, s'inscrit dans le contexte de la fusion des communes (2002) et de ses conséquences sur les infrastructures existantes. En outre, celle-ci a modifié les besoins des services administratifs et notamment ceux des services du feu. Face à ce constat, le Conseil communal veut rationaliser les multiples sites et bâtiments administratifs existants qui complexifient la gestion communale. Cette rationalisation implique une centralisation des services qui doit se matérialiser en un lieu central par rapport à l'ensemble du territoire et qui soit bien connecté au réseau routier pour garantir la rapidité des interventions en cas d'incendie. Les cinq noyaux d'habitats sont isolés les uns des autres par la zone agricole et sont implantés successivement le long de la route cantonale H190. Le village de Lessoc se trouve le long de cet axe à équidistance de Neirivue et de Montbovon. Implanter le centre des services à proximité de Lessoc semble donc être le choix le plus judicieux. D'autant plus que le village de Lessoc, est aussi celui qui possède la plus grande qualité patrimoniale des cinq, il est d'ailleurs classé à l'inventaire ISOS d'importance nationale. En outre, il possède de nombreuses maisons en bois et les risques de voir ce patrimoine partir en fumée sont réels. La nécessité d'avoir un service du feu à proximité immédiate de ce patrimoine national est une évidence. L'art. ppp RF offre donc de nombreux avantages en termes de localisation, il permet d'offrir une couverture territoriale optimale et bien complémentaire avec celle couverte par les services du feu du Bas-Intyamou avec lesquelles une collaboration existe de longue date. De plus, l'art. ppp RF bénéficie d'une excellente accessibilité grâce à la présence de la gare de Lessoc et à celle de la route cantonale qui garantit une rapidité de déplacement optimale lors des interventions, un critère majeur pour les services du feu. Voisin de la déchetterie existante, l'article ppp RF repose également sur des terres dont l'aptitude pour l'agriculture est la plus basse (niveau C). Le SeCA avait proposé un autre site, également en zone agricole, plus proche de Neirivue que de Lessoc, sur l'art. bbbbbb dans le secteur d'Albeuve. Ce site ne convient pas à la commune, pour plusieurs raisons: principalement parce que sa position n'est pas assez centrale par rapport à l'ensemble du territoire de la commune, or, cette position est cruciale pour l'efficacité des services du feu. De plus, cet emplacement diminue la complémentarité recherchée avec le site d'intervention du Bas-Intyamou car trop proche de celui-ci. Enfin, il est trop éloigné du village de Lessoc;

pour y accéder, le camion devrait franchir le passage à niveaux, un obstacle supplémentaire à la rapidité d'intervention. De plus, la Commune signale que ce site présente un danger de crue (information encore à l'étude mais néanmoins renseignée comme telle sur le portail cartographique du Canton). Indépendamment du choix du site, la commune a cherché à dimensionner correctement cette mise en zone. Selon ses calculs, la surface utile au sol est de 370 m<sup>2</sup> pour les bâtiments administratifs (services du feu, de l'édilité, des forêts). A cela il faut ajouter un parking extérieur qui inclut la situation la plus critique, par exemple, un incendie qui nécessiterait de convoquer simultanément les 50 sapeurs-pompiers. Ceux-ci arrivant tous avec leur véhicule (par souci de rapidité) auraient besoin d'une surface de parc de 1'500 m<sup>2</sup> (50 x 30 m<sup>2</sup>). Au total, la surface mise en zone est donc estimée à 370 + 1'500 + une large marge de réserve (pour les manœuvres et le stationnement de plusieurs gros véhicules, ainsi que pour avoir une réserve pour le programme du projet) soit un total de 3'500 m<sup>2</sup> au sol." Dans son préavis de synthèse du 2 novembre 2020, le SeCA a préavisé négativement la modification n° 50. Il a relevé que, malgré les justifications apportées par la commune quant à la situation de cette zone par rapport au territoire communal, la question de la nécessité de créer ce

Tribunal cantonal TC Page 23 de 26 projet dans une zone spéciale à l'écart de la zone à bâtir se pose. Il a ainsi requis d'évaluer la possibilité d'implanter ce projet dans une zone à bâtir légalisée ou dans une future mise en ZIG incluse dans le TU. Il a ajouté que, quoi qu'il en soit, une analyse plus fine et des justifications étaient nécessaires afin de démontrer que la localisation a fait l'objet d'une étude multicritères, que plusieurs variantes ont été étudiées et que la solution proposée est la seule envisageable. Dans sa détermination du 2 décembre 2020, la commune indique qu'elle a procédé à la réflexion demandée par le SeCA, à savoir évaluer la possibilité d'intégrer les locaux du service du feu à l'intérieur de la zone à bâtir existante. Elle explique en effet que, bien qu'elle soit convaincue que la position centrale de l'article ppp RF soit un indiscutable avantage pour une telle infrastructure dans le contexte des zones de protection du site de Lessoc et Montbovon, elle a proposé la modification n° 16, comme alternative, en limite de la zone à bâtir d'Albeuve. Elle soutient que, compte tenu du fait que le SeCA a également préavisé défavorablement la modification n° 16 en raison de la mise en zone ZIG située hors du territoire d'urbanisation, elle n'a pas d'autre alternative que de défendre la mise en zone spéciale de l'article ppp RF. Elle ajoute qu'en cas de catastrophe naturelle ou dans l'hypothèse où un incendie couperait la vallée, il est nécessaire de pouvoir disposer de ressources au sud du territoire communal et que la proximité avec la déchetterie communale, sise sur l'article bcbcbc RF, voisin de l'article ppp RF, constitue de plus une rationalisation des transports du matériel nécessaire à son exploitation. Dans la décision d'approbation litigieuse, la DIME n'a pas approuvé la modification n° 50, en reprenant les motifs soulevés par le SeCA et considérant qu'il n'était pas possible d'admettre qu'une caserne de pompiers est imposée par sa destination à l'écart des zones à bâtir. Elle a en revanche approuvé la modification n° 16. Elle a expliqué que, bien que cette modification ne soit pas répertoriée dans le TU sur la carte de synthèse du PDCant, une extension de la ZIG pour permettre de réunir les différents services d'intérêt général dans une zone à bâtir compacte et centrale par rapport aux différentes localités de la commune permet de répondre aux principes de la LAT. Elle a indiqué que le changement d'affectation, qui n'engendre pas de densification et qui est directement en continuité de la mise en zone, est conforme en tous points aux critères du PDCant. Elle a considéré que la localisation, accolée à la route cantonale, proche de la gare et du village d'Albeuve, donne à la zone des avantages indéniables en termes d'accessibilité, tant par la route que par les

transports publics. Dans ces conditions, la DIME a estimé mesuré et pertinent d'autoriser une exception au critère du TU. Elle a encore mentionné que, comme indiqué dans l'autorisation spéciale délivrée le 14 février 2000 (99/3/0451) pour la déchetterie sur l'article ppp RF, cette dernière devra être déplacée dans la nouvelle ZIG et le secteur devra être remis en état étant donné qu'il n'est plus justifiable et acceptable de conserver une déchetterie hors de la zone à bâtir. 7.3. Il est d'emblée constaté que, comme la commune l'a indiqué dans sa détermination du 2 décembre 2020 et rappelé dans son recours, elle a mis à l'enquête publique la modification n° 50, soit la mise en zone spéciale selon l'art. 18 LAT de l'article ppp (partiel) RF pour la construction d'un bâtiment multifonctionnel comprenant en particulier les locaux pour le service du feu et, subsidiairement, la modification n° 16. La modification n° 16 a pour objet un changement d'affectation de zone d'activités à ZIG sur l'article bdbdbd (partiel) RF et une mise en zone ZIG de l'article axaxax (partiel) RF pour la réalisation de la déchetterie et des locaux pour les pompiers et la voirie (cf. fiche de description des modifications apportées au PAZ). Le rapport explicatif indique en outre qu'une mise en zone ZIG de 1'122 m2 est

Tribunal cantonal TC Page 24 de 26 prévue sur l'article axaxax RF à Neirivue pour le déplacement de la déchetterie existante située actuellement en zone agricole, à proximité de la gare de Lessoc (cf. 5.2.3). Sur le vu de ce qui précède, la Cour de céans ne voit ainsi pas en quoi l'autonomie communale aurait été violée par la décision litigieuse en consacrant une solution qui n'aurait pas été mise à l'enquête, à savoir le déplacement de la déchetterie, ainsi que l'allègue la recourante. En effet, comme exposé ci-dessus, la modification n° 16 avait précisément pour objet cette "solution", laquelle a été approuvée. Dans ce contexte, les critiques formulées par la recourante à l'encontre de l'approbation de la modification n° 16, en particulier quant à la localisation de cette ZIG dans la commune, à son accessibilité, à la zone de dangers liés aux crues, à sa superficie prétendument insuffisante (environ 2'500 m2) ou au déplacement de la déchetterie, ne peuvent qu'étonner. A l'évidence, la commune ne peut pas au stade du recours remettre en cause l'approbation d'une modification qu'elle a même mise à l'enquête, même s'il s'agissait uniquement d'une alternative à la modification n° 50. En effet, dans sa détermination suite à la publication relative au droit d'être entendu, elle a encore explicitement clarifié que la modification n° 16 constituait une alternative à la modification n° 50. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant les griefs qui y sont liés. Cela étant, dans la mesure où elle soulève une problématique liée à une zone de dangers liés aux crues, il est encore souligné que le Service de l'environnement (SEn), section lacs et cours d'eau, a rendu un préavis favorable avec conditions le 27 juin 2019. S'agissant des dangers naturels pour les phénomènes de crues, il a relevé que: "Les zones de danger liés aux crues et laves torrentielles sont correctement reportées, danger indicatif y compris. A noter que des mesures de protection sont réalisées à Albeuve (Marive et ruisseau de la Téna) où des secteurs de danger élevé et modéré sont recensés. Il en résultera une carte des dangers après mesures consolidée qu'il y aura lieu d'intégrer ultérieurement. De ce fait, nous n'exigeons pas la sortie de zone des parcelles affectées par la zone de danger rouge". Parmi les conditions, il a exigé que la carte des dangers liés aux crues après mesures (si validée par la Commission des dangers naturels) soit reportée dans le secteur d'Albeuve. Il a estimé que les mises en zone étaient conformes. Sur la base du préavis du service spécialisé, il appert que la problématique soulevée quant au danger de crues ne s'oppose pas au changement de zone, respectivement à la mise en zone, approuvés pour la modification n° 16. Pour le reste, la Cour de céans doit constater que la DIME a à juste titre refusé d'approuver la modification n° 50. Si elle a admis que la centralité géographique du secteur était

indéniable, elle a cependant reproché à la commune de ne pas avoir démontré l'impossibilité d'implanter une caserne de pompiers dans la zone à bâtir, respectivement qu'elle avait évalué la possibilité d'implanter ce projet dans une zone à bâtir légalisée ou dans une future mise en ZIG comprise dans le TU. Elle a ainsi considéré que la modification n° 50 n'était conforme ni au PDCant ni au droit fédéral. Certes, ainsi que le relève la recourante, celle-ci a produit une étude de faisabilité pour la construction du bâtiment multifonctions (cf. rapport du 29 octobre 2019 de AY. \_\_\_\_\_ Sàrl). Cela étant, force est de constater que seuls deux sites potentiels ont été évalués, soit ceux concernés par la modification n° 16 (dont une partie se trouve hors zone à bâtir) et par la modification n° 50 (entièrement hors zone à bâtir et éloignée de la zone à bâtir existante). Il ne ressort pas du dossier – et la commune ne le prétend pas – que d'autres alternatives de localisation ont été envisagées. Or, s'agissant d'une construction qui n'apparaît pas qu'elle soit imposée par sa destination et dès lors que la commune n'a pas rendu vraisemblable – bien au contraire compte tenu de la solution alternative de la modification n° 16 – qu'aucun autre emplacement n'était envisageable en zone à bâtir ou, à tout le moins, à proximité immédiate de celle-ci, les intérêts de la commune – notamment en terme de

Tribunal cantonal TC Page 25 de 26 centralité géographique du territoire communal – ne sauraient justifier dans ce contexte une planification dérogeant aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, en particulier le principe de concentration. Il appert au contraire qu'en approuvant la modification n° 16, alors même qu'elle nécessite une exception au critère du TU, la DIME a tenu compte des intérêts de la commune en lui permettant ainsi de regrouper différents services communaux dans une ZIG répondant aux objectifs et principes de l'aménagement du territoire, ainsi que la commune l'avait requis. Enfin, la recourante ne saurait invoquer des motifs financiers pour s'opposer au déplacement de la déchetterie existante sur l'article axaxax RF, dès lors que non seulement elle a elle-même proposé cette solution par le biais de la modification n° 16 mais aussi parce que l'autorisation spéciale délivrée pour la déchetterie actuelle imposait son déplacement dans une ZIG et la remise en état du secteur, ce que la recourante ne conteste en soi pas. Au regard de ce qui précède, le grief relatif à la modification n° 50 doit être rejeté. 8. 8.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. Il est cependant précisé que la décision attaquée du 16 juin 2021 refuse également la mise en zone de l'article auauau RF (modification n° 10). 8.2. Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA. Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 26 de 26 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Il est toutefois précisé que la décision du 16 juin 2021 de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement porte également sur le refus de mise en zone de l'article auauau RF (modification n° 10). II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. 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. Fribourg, le 20 avril 2023/jfr/vth Le Président La Greffière-rapporteure