

FR_GERICHTE 602 2022 209 vom 25. Januar 2023

FR Kantonsgericht, 2023-01-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_209

FR: FR_GERICHTE 602 2022 209 du 25 janvier 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 209 del 25 gennaio 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 15

années de validité de son PAL, et non pas simplement au moment de sa validation. En ce qui concerne l'extension de la ZIG dans le PDCom, la commune insiste sur le fait qu'à ce stade, aucune mise en zone n'intervient, mais qu'elle devait exprimer sa volonté de corriger la zone à cet endroit en l'incluant dans le PDCom, qui est précisément l'instrument pour faire état de ses intentions programmatiques. Elle ajoute que cette modification figure sous le point U3.3 du volet "Stratégies" du plan directeur régional de la Sarine dans sa version de novembre 2021, de sorte qu'il est selon elle difficilement compréhensible de lui interdire de la transposer dans son propre PDCom. G. Sur requête du Juge délégué à l'instruction, le Service de la mobilité (SMo) s'est prononcé, dans son courrier du 29 décembre 2022, sur le développement de la desserte ferroviaire dans la Commune de Neyruz. Il indique que l'offre ferroviaire à T._____ est actuellement composée d'un train chaque 30 minutes la journée en semaine et d'un train par heure en soirée et le week-end. Il souligne que, au cours des prochaines années, l'offre cadencée à 30 minutes va progressivement s'étendre le soir et le week-end. Il expose que la cadence au quart d'heure va être introduite à moyen terme entre la gare de Fribourg et la future halte d'Avry-Matran, sa mise en place étant conditionnée à la réalisation d'une infrastructure de rebroussement des trains à Rosé. Il confirme partant que, T._____ se trouvant en-dehors du tronçon ferroviaire précité, l'introduction de la cadence au quart d'heure en gare de T._____ n'est pas planifiée. 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.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire, la commune recourante est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Dans la mesure où les communes fribourgeoises disposent d'une certaine autonomie en matière d'aménagement du territoire (cf. arrêt TF 1C_107/2021 du 6 juillet 2021 consid. 2.2.1; ATF 116 Ia 52 consid. 2) et considérant, par ailleurs, l'importance du plan directeur communal pour l'aménagement local, il ne fait aucun doute que la commune – contrairement aux propriétaires – peut également se plaindre auprès du Tribunal cantonal d'une éventuelle violation de son autonomie lorsque la Direction refuse d'approuver tout ou partie de cet acte. En effet, celui-ci fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation

du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de site, paysages et géotopes et d'énergie (art. 41 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1); il va au-delà du plan d'affectation des zones et détermine les grandes lignes de l'aménagement communal sur le long terme. Dès son approbation, il lie en outre les autorités communales et cantonales (art. 81 al. 1 LATeC). Il ne serait ainsi pas concevable que le planificateur local ne puisse pas remettre en cause une décision d'approbation qui le touche d'une manière aussi directe dans son autonomie (cf. arrêts TC FR 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 1.2; 602 2013 117 du 14 août 2014 consid. 1a). Au regard de ce qui précède, il convient d'entrer en matière sur l'ensemble des griefs soulevés par la commune. 2. 2.1. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. 2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées). 3. En espèce, en se référant au PDCant, entré en vigueur le 2 octobre 2018, la DIME n'a pas admis l'augmentation de l'IBUS dans le secteur du "C. _____" au motif d'une desserte insuffisante. 3.1. En application de l'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte du fait que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront répartis judicieusement et les planifient en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. La coordination des transports et la planification du milieu bâti revêtent une importance particulière (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, art. 3 n° 67). A l'évidence, cette coordination ne peut pas seulement influencer les nouvelles mises en zone, mais elle doit également être prise en compte dans le cadre de mesures de densification. Il n'est en effet pas souhaitable de densifier à des endroits du territoire qui ne s'y prêtent pas. L'objectif doit être de densifier des secteurs équipés et bien desservis, proches des centres et infrastructures. Ainsi, le seul fait qu'une zone à bâtir est déjà existante

ne justifie pas automatiquement la densification, au risque sinon de mettre en péril l'objectif du PDCant d'assurer à la population une mobilité durable en transports publics (cf. PDCant, T201. Transports publics; cf. à ce sujet également, PDCant, T103. Densification et requalification; cf. arrêt TC FR 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 4 et 5). Le 2 octobre 2018, le nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat. A partir de cette date, une planification doit désormais s'examiner à la lumière du nouveau PDCant (cf. arrêts TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020; TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019). En effet, celui-ci lie les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'Etat (cf. art. 18 al. 1 LATeC; cf. arrêt TC FR 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 4.4). Sous le thème "densification et requalification" (cf. PDCant, T103. Densification et requalification), le PDCant cite notamment ce qui suit parmi les principes: "(...) > Permettre la densification du milieu bâti: > aux endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C; > aux endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité (équipements publics, commerces, secteurs d'emplois et quartiers de densification moyenne ou haute) est démontrée. > Dans les endroits présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes:

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 > limiter la densification au niveau de densité maximal du tissu bâti existant, par type de zone; > autoriser les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti existant uniquement pour les zones destinées aux installations et constructions d'intérêt public." Le PDCant émet en outre les règles suivantes (cf. T103. Densification et requalification): "Afin de coordonner urbanisation et transports, la densification est autorisée sans limite particulière aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C. Une qualité de desserte moindre peut être admise pour autant que des liaisons attractives et sécurisées pour la mobilité douce vers une gare et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité existent. L'attractivité de la desserte en mobilité douce est à démontrer dans le cadre du dossier de plan d'aménagement local, en tenant compte du confort des usagers, du maillage, du caractère direct des liaisons vers les pôles d'attraction (équipements publics, commerces, emplois), de la déclivité, de l'absence d'obstacles, de l'environnement (qualité urbaine, plantations, mobilier urbain tels que bancs, etc.). Un soin particulier doit être porté aux liaisons vers les transports publics, les écoles et les équipements de sport et de loisir. La sécurité des liaisons en mobilité douce doit tenir compte de la sécurité routière, de la sécurité contre les agressions mais également de la sécurité perçue. De bonnes liaisons de mobilité douce constituent donc un prérequis pour pouvoir densifier, mais il est important que, même aux endroits bénéficiant d'un réseau de mobilité douce suffisant, la commune mette en évidence les éventuelles mesures d'amélioration des liaisons de mobilité douce. Cette analyse peut être faite dans le cadre de l'étude sur le potentiel de densification et requalification. Dans les endroits ne remplissant pas les conditions requises en matière de desserte en transports publics et de liaisons de mobilité douce, la densification est limitée au niveau du tissu bâti existant le plus dense, par type de zone. A ces endroits, les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti sont également limités : ils ne sont autorisés qu'en cas de besoin en constructions d'intérêt public (zones d'intérêt général)." Dans le but de la mise en application de ces principes et, plus particulièrement, de l'art. 3 al. 3 let. a LAT, le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir en instaurant cinq niveaux de desserte, à savoir les niveaux A à E (cf. PDCant, T201. Transports publics, p. 9; cf. également plan cantonal des transports [PCTr], février 2014, p. 14 s.). Le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir

est défini en fonction de la catégorie d'arrêt et de leur accessibilité par les piétons (distance réelle). Selon le plan cantonal des transports, les niveaux de qualité de desserte par les transports publics ont été développés à partir de la norme SN 640 290 en vigueur en 2005 et se basent sur l'intervalle moyen entre le nombre de départs du lundi au vendredi entre 6 et 20 heures. Les arrêts de transports publics sont classés en catégorie d'arrêt de I à VI selon la cadence de desserte et le type de desserte. A partir des catégories d'arrêt I à VI, on attribue un niveau de qualité à la desserte de la zone à bâtir considérée en fonction de l'accessibilité des arrêts par les piétons, à l'aide de la distance en mètres de l'arrêt en question (cf. PCTr, p. 15). 3.2. L'arrêt de la gare de T. _____ (ligne ferroviaire) est desservi par un train toutes les 30 minutes la journée en semaine. Selon le PDCant (cf. T201. Transports publics), le niveau de desserte C s'applique ainsi pour les terrains situés entre 300 et 500 m. Or, en l'occurrence, le secteur du "C. _____" est situé au-delà de cette distance. Une grande partie du secteur est située à une distance de 501 à 750 m, correspondant à un niveau de desserte D; la partie encore plus éloignée (dès 751 m) correspond à un niveau de desserte E.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 La commune indique qu'elle a l'intention de se joindre à l'agglomération fribourgeoise au sens du droit fédéral en la matière (cf. art. 1 de l'ordonnance du DETEC du 20 décembre 2019 concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération [OPTA; RS 725.116.214] et annexe OPTA). En effet, dans le cadre de la fixation du périmètre d'agglomération par le Conseil d'Etat (cf. art. 1 al. 1 de la loi fribourgeoise du 21 août 2020 sur les agglomérations, LAgg; RSF 140.2), le périmètre mis en consultation inclut la Commune de Neyruz et celle-ci va selon ses dires très vraisemblablement répondre favorablement à son intégration au périmètre d'agglomération cantonal. Selon le rapport de l'espace de planification PRODES 2030 (mars 2015), l'objectif à l'horizon 2030 en matière ferroviaire est notamment de disposer d'un réseau régional dense avec des cadences à 30 minutes sur toutes les lignes et des cadences à 15 minutes au cœur de l'Agglomération, qui seront la colonne vertébrale de l'offre. Pour les gares bénéficiant de cadences à 15 minutes, elles deviendront des arrêts de catégorie II selon le PDCant (cf. T201. Transports publics). Cette cadence augmentera le périmètre des zones dans lesquelles une densification sera permise en raison de la bonne desserte. La Commune de Neyruz présente actuellement en partie le niveau minimum requis de desserte en transports publics pour envisager une densification sans limitation, principalement dans les alentours de la gare ferroviaire, englobant la majorité du centre villageois, mais pas les parcelles litigieuses du secteur du "C. _____". En se fondant sur la situation actuelle, la DIME a refusé l'augmentation de l'IBUS sur les parcelles litigieuses. La commune estime en revanche contraire au but de la LAT que la DIME ne se soit pas basée sur les évolutions de desserte prévisibles au cours de la validité du PAL. 3.2.1. La planification locale est un processus qui a comme objectif de permettre une prévision de l'évolution future sur une période de 15 ans pour le territoire d'une commune. Par définition, cette évolution n'est pas certaine mais la réalisation des attentes peut être influencée par moult facteurs encore inconnus au moment de l'approbation des plans. Puisque la planification est par principe une projection hypothétique dans le futur, il est d'autant plus important que les bases et faits sur lesquels cette prévision repose soient fiables. En effet, reposer l'évaluation concernant une évolution hypothétique sur des faits incertains au moment de la prise de décision peut s'avérer hautement problématique. La présente occurrence en est la preuve. En effet, pour justifier sa mesure de densification, la commune se réfère précisément à un fait hypothétique – soit la desserte au quart d'heure – qui n'est pas encore existant, mais dont elle prétend qu'il serait imminent et justifierait l'agrandissement du rayon pour lequel le

niveau de desserte C serait valable. Or, la mesure d'instruction à laquelle le Tribunal a procédé a montré que la mise en place de la cadence au quart d'heure est – contrairement à ce que croit la commune – loin d'être assurée dans un futur immédiat. Selon les explications du SMO du 29 décembre 2022, l'augmentation de la cadence au quart d'heure est actuellement planifiée entre la gare de Fribourg et la future halte d'Avry-Matran. Après la construction de cette nouvelle halte, qui fait actuellement encore l'objet de procédures judiciaires, il faudra encore attendre la réalisation, à Rosé, d'une infrastructure de rebroussement des trains. Il ressort sans équivoque de ces explications que l'introduction d'une cadence permettant de considérer la gare de T. _____ comme un arrêt de catégorie II n'est pas imminente, voire ne se concrétisera que dans un futur lointain.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 Cela met clairement en évidence que l'argumentation de la commune, qui souhaite faire reposer sa planification litigieuse pour les 15 prochaines années sur une desserte future de niveau C, ne saurait être aucunement suivie. 3.2.2. En ce qui concerne les liaisons de mobilité douce reliant le secteur litigieux au reste du village et notamment en direction de la gare ferroviaire – la seconde condition selon le PDCant pour pouvoir densifier l'endroit discuté –, les considérants ci-dessus sont également valables. La situation est encore plus évidente dès lors que le PDCant est explicite à ce sujet et permet la densification hors du rayon bénéficiant du niveau de desserte C uniquement si l'existence de ces liaisons est démontrée. On ne peut ainsi pas justifier l'approbation d'une densification au motif qu'un réseau de mobilité douce est planifié par la commune. Aux termes de l'art. 47 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral. Un tel rapport est avant tout nécessaire lors de l'approbation d'un plan d'affectation communal par une autorité cantonale. Dans le canton de Fribourg, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale, qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan. Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (cf. arrêt TF 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2 publié in SJ 2008 I 471). Ce rapport sert également d'instrument aux instances de recours, Tribunal fédéral y compris (cf. arrêt TF 1C_568/2008 du 6 juillet 2008 consid. 6). Ainsi que l'a souligné la DIME, une véritable analyse des liaisons de mobilité douce manque dans le rapport explicatif selon l'art. 47 OAT. La commune se réfère uniquement aux intentions qu'elle a exprimées dans son plan soumis à l'approbation. Cela ne suffit manifestement pas pour admettre que les conditions du PDCant relatives à la densification sont satisfaites. Les explications que la commune a apportées par la suite mettent en évidence que ces liaisons de mobilité ne sont qu'au stade de la planification (cf. rapport 47 OAT, ch. 4.1.3, 5.2.5). En effet, la commune argumente essentiellement avec l'exemple du projet de valorisation de la traversée du village qui deviendra la véritable colonne vertébrale du réseau existant, avec des ramifications s'étendant à l'ensemble du village. Or, ce projet n'est actuellement pas existant. En effet, le secteur de "C. _____" est relié au centre du village et à la gare par la

route cantonale hautement fréquentée. Aucune voie de mobilité douce, trottoir excepté, n'est existante. Dans de telles conditions, on ne peut que confirmer l'argumentation de la DIME.

3.2.3. La Cour de céans souligne en outre qu'une révision partielle permettra, cas échéant, d'adapter le PAL au cours de sa validité. En effet, si la desserte devait changer ou les liaisons de mobilité douce être réalisées, cela pourrait consister en une modification des circonstances permettant l'adaptation du PAL à celles-ci (art. 21 LAT).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 Finalement, lorsque la commune indique qu'elle souhaite pouvoir favoriser dans ce secteur un développement urbanistique de qualité, par la création d'un quartier où la qualité de vie sera attractive et où cet objectif sera garanti par un PAD, elle perd de vue que cet objectif peut également être atteint avec un IBUS de 0.8. On peut également relever que, sur le territoire de la commune, il existe bien d'autres terrains pour lesquels une densification pourra se réaliser au cours de la validité du PAL litigieux.

3.2.4. Pour ces motifs, la décision de la DIME, en tant qu'elle concerne l'IBUS dans le secteur du "C. _____", doit être confirmée.

4. La commune conteste également l'interdiction d'intégrer dans le PDCom son projet d'agrandir à terme la ZIG dans le secteur de D. _____. Elle est d'avis que les circonstances de l'espèce (aspects de sécurité et de protection contre les inondations) lui commandent de planifier l'extension de la ZIG dans un périmètre qui se situe hors du TU.

4.1. L'instrument du plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire (ATF 143 II 276 consid. 4.1; arrêt TF 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée; le plan directeur ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but (art. 8 al. 1 let. c LAT; ATF 143 II 276 consid. 4.1 et les références citées; cf. arrêt TF 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). L'art. 8a al. 1 LAT donne des indications quant au contenu du plan directeur en matière d'urbanisation (arrêt TF 1C_32/2020 du 29 décembre 2020 consid. 2.1); il prévoit à cet égard une liste non exhaustive de thèmes devant être traités dans le plan (let. a à e; TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8a LAT n. 4). Le plan directeur définit ainsi 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; cf. pour le tout, arrêt TF 1C_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.1).

4.2. L'art. 1 LAT prévoit notamment que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (al. 1, 1ère et 2ème phrases). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (al. 2 let. d). Quant à l'art. 15 LAT, il dispose que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). 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; cf. pour le tout, arrêt TF 1C_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.2).

4.3. L'art. 8a al. 1 let. a LAT prescrit que, dans le domaine de

l'urbanisation, le plan directeur cantonal 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. La

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 maîtrise de l'urbanisation est désormais une tâche centrale de la planification directrice cantonale. Le PDCant doit impérativement définir comment les problématiques visées à l'art. 8a al. 1 let. a-e LAT doivent être traitées. La loi fédérale vise ainsi à garantir que les aspects énumérés à l'art. 8a LAT soient abordés dans le cadre de la planification cantonale. Cela entraîne, pour les communes, la perte d'une grande part de l'autonomie dont elles jouissaient jusque-là en matière d'aménagement (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8a n° 2 ss). En application de cette exigence fédérale, le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, devait et voulait 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 TU 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 (cf. arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 6.2). Le PDCant prévoit que les régions, respectivement les communes, tiennent compte du TU dans la planification de leurs zones à bâtir; un plan d'affectation des zones ne peut prévoir des mises en zones à bâtir que dans le TU (cf. T101. Territoire d'urbanisation). 4.4. Le plan d'aménagement local comprend notamment le plan directeur communal qui fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de sites, paysages et géotopes et d'énergie (art. 41 al. 1 LATeC). Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales (cf. également l'art. 9 al. 1 LAT). Aussi les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient de la liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent-elles se conformer aux buts fixés dans le PDCant. Il en résulte que le PDCom doit également s'en tenir aux principes ancrés dans le PDCant et plus précisément à la carte du TU qui fixe à l'échelle cantonale, d'une manière qui lie les communes, l'espace dans lequel un développement sera possible. Il est en effet inconcevable qu'une planification inférieure ne se conforme pas aux lignes fixées par le canton dans son PDCant et qu'elle ne respecte pas la stratégie globale définie par celui-ci. La commune doit s'en tenir au cadre conceptuel et spatial applicable à la définition des zones à bâtir (arrêt TC FR 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3.2; cf. ég. arrêts TF 1C 536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.4; TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021; 602 2021 173 du 28 septembre 2022 consid. 5.3). Le Tribunal de céans a en outre déjà eu l'occasion de confirmer de quelle manière une modification du TU peut être obtenue dans le futur, à savoir par une adaptation du PDCant qui pourra être initiée par le plan régional. Seules les régions ont la possibilité de proposer une adaptation du territoire d'urbanisation par le biais d'un plan directeur régional (PDReg) qui doit tenir compte des surfaces- cibles attribuées aux régions, des ordres de priorité et des critères de délimitation du TU (cf. PDCant, T101. Territoire d'urbanisation). Il n'appartient pas aux communes d'influencer l'évolution spatiale cantonale ou régionale par le biais de la délimitation de zones de futures extensions dans leurs

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 propres PDCom. Les communes doivent au contraire faire valoir leurs arguments dans le processus d'établissement d'un plan régional voire cantonal. Comme l'explique la commune, cette procédure a déjà été initiée pour le secteur en question. L'approbation d'un PDCom contraire au PDCant ne saurait en aucun cas être acceptée pour augmenter les chances d'une commune dans le cadre de la planification régionale en cours d'élaboration (cf. arrêt TC FR 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3.2). Partant, il n'est pas possible d'intégrer dans le PDCom des secteurs en qualité d'extension potentielle future de la zone à bâtir qui ne sont pas compris dans le TU cantonal.

4.5. Il résulte de ce qui précède que tous les arguments soulevés par la commune pour expliquer pourquoi matériellement l'intégration du secteur litigieux dans le PDCom serait justifiée tombent à faux. Ce secteur se situe à l'extérieur du TU, ce qui, sur la base de ce seul constat, exclut que les objectifs communaux relatifs aux futures extensions de la zone à bâtir fixés dans le PDCom puissent se porter sur ces portions du territoire communal (cf. arrêt TC FR 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3; cf. ég. arrêt TF 1C_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.4.2). Le fait que la commune relève qu'il ne s'agit pas encore d'une mise en zone et que la jurisprudence fédérale prévoit des exceptions pour des petites zones à construire qui ne sont pas rattachées à une zone à bâtir n'y change rien. Partant, la décision de la DIME doit également être confirmée sur ce point.

5. Il résulte de ce qui précède que, entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté. La commune est exonérée des frais de justice. Eu égard à l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. 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 25 janvier 2023/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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