

FR_GERICHTE 602 2022 240 vom 16. November 2023

FR Kantonsgericht, 2023-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_240

FR: FR_GERICHTE 602 2022 240 du 16 novembre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 240 del 16 novembre 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 25

janvier 2023 consid. 3 ; 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: > 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

Tribunal cantonal TC Page 9 de 25 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). 4.2. En l'occurrence, les parcelles sont situées dans le quartier de AB._____ sur AC._____ à proximité de l'arrêt "Corminboeuf, Amont". Cet arrêt est actuellement desservi par la ligne 8 de l'agglomération fribourgeoise avec une fréquence de 8 bus par heure dans les deux sens du lundi au vendredi de 6h à 20h au moins, soit une fréquence d'approximativement 15 minutes par direction (horaire ligne 8). Selon la fiche T201 du PDCant (chapitre "Niveau de desserte" p. 9), cet arrêt peut être considéré comme un arrêt de niveau III. Selon cette même fiche, le niveau de desserte C est accordé aux parcelles situées entre 300m et 500m d'un arrêt de bus de niveau III. Selon le service de la mobilité (SMO, préavis du 21 août 2020) et la DIME, la desserte du Nord- Ouest du quartier de AB._____ n'est ainsi pas desservie avec la qualité de niveau C. 4.2.1. La commune estime que les parcelles en question se situent dans un rayon de 500m des arrêts de bus. Elle se réfère pour cela au portail cartographique du canton de Fribourg. Elle invoque également les directives de calcul de l'ARE, à savoir le document "Niveaux de qualité de desserte par les transports publics – Méthodologie de calcul ARE – Rapport de base" publié par l'ARE (<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/mobilite/bases-et-donnees/desserte-en-suisse.html>), qui précise que la distance d'un arrêt de transport public se mesure en fonction de la distance à vol d'oiseau, en ajoutant que des facteurs de détours moyens de 20 à 30% sont pris en compte. Les directives du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC, pour le programme en faveur du trafic d'agglomération du 01.02.2023 disposent que la qualité de la desserte par les transports publics doit être évaluée en se basant sur la méthodologie de calcul de l'ARE. Or, le texte du PDCant est sans équivoque et ne repose pas – quand il s'agit des conditions nécessaires afin de pouvoir densifier – sur la distance mesurée en vol d'oiseau mais sur celui du parcours à pied. En effet, la formulation choisie "accessibilité par les piétons (distance réelle)" signifie que la distance déterminante doit être celle qui suit les routes ou chemins. Le fait que la directive fédérale prenne en compte une autre manière de mesurer n'y change rien. Premièrement, on ne saurait admettre que la LAT exige que la définition de ce critère

fasse partie des compétences attribuées à la Confédération dans le cadre de l'aménagement du territoire. Deuxièmement, rien n'interdit au Canton de définir le niveau de desserte selon des facteurs plus stricts que ceux contenus dans la directive fédérale. Finalement, la solution contenue dans le PDCant (distance réelle) n'entre aucunement en conflit avec les principes fondamentaux de la LAT, soit la densification vers l'intérieur et à des endroits comprenant une bonne desserte en transports publics. Si la Confédération prévoit des directives plus larges dans le contexte de son programme d'agglomération, cela n'influence en

Tribunal cantonal TC Page 10 de 25 rien les compétences du Canton de définir les critères permettant des densifications des zones à bâtir. Partant, c'est à juste titre que la DIME interdit que la densification se fasse à des endroits où la desserte n'est pas de niveau de qualité C, en fonction de la distance réelle les séparant d'un arrêt de transports publics.

4.2.2. La commune est d'avis que le quartier sera divisé en deux parties, ce qui serait incohérent. Ce grief est également sans pertinence dès lors que le critère déterminant est défini par une distance en mètres. Cela a pour conséquence que des parcelles se situant à proximité l'une de l'autre sont traitées de manière différente. Or, cela est inhérent et inévitable au vu de la nature du critère déterminant, dont la conformité avec la LAT ne saurait être sérieusement remise en question.

4.2.3. La commune fait référence à une série de parcelles du quartier ou de ses environs qui, selon elle, bénéficient d'un IBUS de 0.75 bien qu'elles se situent à une distance de plus de 500m de l'arrêt de bus. En application de l'art 95 al. 1 CPJA, le Tribunal cantonal 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. Partant, pour confirmer sur ce point la décision litigieuse, il suffit de constater que les parcelles pour lesquelles l'augmentation de l'IBUS avait été refusée ne satisfont pas au critère du PDCant. Le Tribunal n'a pas la compétence de refuser l'augmentation pour d'autres parcelles non litigieuses, même si celles-ci ont été intégrées à tort dans le périmètre pour lequel l'IBUS de 0.75 est admis (cf. ci-dessous consid. 4.2.4). Cela consisterait en une reformatio in peius, non admise par le CPJA. Par ailleurs, rien ne laisse penser que la DIME a adopté une pratique qu'elle entend poursuivre et qui ne consiste pas en une application correcte du critère de la distance réelle envers un arrêt de bus. Ce ne sont dès lors pas non plus des considérations relatives à l'égalité de traitement qui pourraient conduire à inclure les parcelles litigieuses dans la zone ZRFD II.

4.2.4. On terminera néanmoins par le constat que les parcelles auxquelles la commune fait référence pour démontrer l'incohérence de la mesure, se situent du côté Nord-Ouest et Sud-Ouest du quartier selon la carte suivante: [plan supprimé] La présente carte offre une vue d'ensemble du quartier. Les parcelles litigieuses sont indiquées en orange alors que les parcelles auxquelles la commune fait référence dont l'affectation en ZRFD II a été acceptée par la DIME sont indiquées en rouge (art. adadad, aeaeae, afafaf, agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj, akakak, alalal, amamam, ananan, aoaoao, apapap, aqaqaq, ararar et asasas RF). L'arrêt de bus est quant à lui représenté par le point rouge. Il y a toutefois manifestement lieu de constater que la proximité par rapport à l'arrêt de bus diffère entre chaque parcelle. Il n'y a ainsi pas de droit spécifique pour les parcelles litigieuses à bénéficier du même IBUS dès lors que la distance n'est pas la même. En revanche, il y a lieu de constater que toutes les parcelles en rouge, y compris celles se situant plus proches de l'arrêt que les parcelles litigieuses, ne respectent manifestement pas, après un calcul effectué sur l'application google map, la distance réelle de 500m conformément aux règles du PDCant. En effet, ces parcelles (en rouge) se situent toutes approximativement à au moins 550m de l'arrêt de bus. La Cour de céans n'a pas, pour rappel, la compétence de refuser l'augmentation pour ces

parcelles, même si celles-ci ont été intégrées dans le périmètre pour lequel

Tribunal cantonal TC Page 11 de 25 l'IBUS de 0.75 est admis (cf ci-dessus consid. 4.2.3). En outre, les art. atatat et auauau RF (représentés en vert sur la carte) se trouvent à juste titre en ZRFD II puisqu'elles respectent la distance de 500m. Elles peuvent ainsi se voir attribuer le niveau de desserte C. En ce qui concerne l'art. avavav RF, la Cour de céans constate que celui-ci avait été affecté à la zone ZRFD II avec un IBUS de 0.75 dans les plans de la commune soumis à approbation à la DIME. La Cour observe que cette parcelle est entourée des autres parcelles pour lesquelles l'affectation en ZRFD II avait été refusée, et qu'elle se situe également à une distance plus élevée de 500m de l'arrêt de bus. Si la DIME, dans le dispositif de sa décision ne fait aucune référence à cette parcelle, il ne peut que s'agir d'un oubli de sa part. Cette situation, qui ne peut pas être corrigée par le tribunal, ne confère aucun droit à la commune de voir les parcelles litigieuses être affectées en ZRDF II. 4.2.5. Selon les indications de la commune, à partir des horaires 2024/2025, le trajet de la ligne 3 de l'agglomération devrait être étendu et irait jusqu'à l'arrêt de bus "Corminboeuf, Amont". Avec cette nouvelle fréquence, la cadence horaire du lundi au vendredi de 6h à 20h passera à 10 minutes. Selon elle, il existera ainsi 4 passages par heure pour la ligne 8, comme actuellement, et 2 passages par heure pour la ligne 3 dans chaque sens. En d'autres termes, la commune bénéficiera d'une cadence de 6 bus par heure, soit un bus toutes les 10 minutes. Dans ce cas, le niveau de desserte sera augmenté et les parcelles litigieuses passeront aisément dans le niveau de desserte C qui permet de densifier. La commune admet que l'augmentation de la cadence horaire de l'arrêt "Corminboeuf, Amont" n'est pas encore en vigueur à ce jour. Toutefois, il ressortirait du PA4 et de la carte "Niveaux de qualité de la desserte 2032", qu'à l'horizon 2032, le quartier de AB._____ et les parcelles litigieuses auront un niveau de desserte C (point 7.02.M0 du PA4, figure 62). Sur demande du Tribunal, la DIME s'est prononcée dans quelle mesure des futurs développements de la desserte peuvent être pris en considération dans le contexte d'une procédure d'approbation d'une planification locale. Selon les explications du 26 septembre 2023, la DIME tient compte de la desserte existante au moment de l'approbation du PAL. A titre exceptionnel, une desserte planifiée peut être prise en considération si celle-ci est garantie, ce qui implique qu'une commande ferme ait été passée auprès du prestataire de transport. Une commande ferme suppose la signature d'un contrat, créant une nouvelle ligne de desserte ou fixant de nouveaux horaires de desserte. Aucun motif ne permet à la Cour de céans d'invalidier cette pratique de la DIME relative à l'examen de la desserte. Il est en effet judiciaire de reposer la décision sur les faits existants au moment de la décision et de conditionner la prise en compte d'un futur développement à des conditions strictes, en l'occurrence à la présentation d'un contrat signé avec les entreprises de transport public. Cette manière de procéder assure que l'amélioration de la desserte est garantie et que partant, la justification permettant l'augmentation de l'IBUS soit donnée. Par conséquent, on ne peut manifestement pas fonder la décision d'approbation sur la desserte planifiée selon le PA4 à l'horizon 2032 (figure 2). S'agissant de la future desserte 2024/2025 dans le quartier de AB._____ invoquée par la recourante, il n'existe pas, selon elle et la DIME, de commande ferme au sens précité qui permettrait d'atteindre le niveau de desserte C. Cas échéant, en cas d'évolution y relative, la commune pourra produire un tel contrat dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation voire dans le cadre d'une révision partielle future de la planification. Dans de telles circonstances la décision d'approbation doit être confirmée sur ce point également.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 25 5. La commune critique le fait que les parcelles kkk et III RF, jusqu'à présent colloquées en zone résidentielle à moyenne densité, ne puissent pas être colloquées en zone libre. Cette mesure a été refusée par la DIME. Selon cette dernière, l'affectation des parcelles ne correspond pas à la définition des zones libres. Elle indique principalement que le placement des parcelles à l'extrémité de la zone à bâtir est problématique. Elle demande à ce que les art. kkk et III RF soient affectés en zone résidentielle, cas échéant avec un périmètre à prescriptions spéciales pour les jardins collectifs ou places de jeux. La commune conteste cette appréciation en évoquant un changement abrupt de pratique par le SeCA. Elle invoque aussi son autonomie communale qui lui permet de prendre les choix qu'elle désire afin d'atteindre son objectif de planification. Il y a ainsi lieu d'examiner si l'art. 56 LATeC exclut la possibilité de planifier des zones libres en bordure de la zone à bâtir, comme le soutient la DIME.

5.1. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 138 III 166 consid. 3.2; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1; ATF 135 III 640 consid. 2.3.1). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal adopte une position pragmatique en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 137 III 344 consid. 5.1; ATF 133 III 257 consid. 2.4; ATF 131 III 623 consid. 2.4.4 et les références).

5.2. Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en zones de centre (let. a), zones mixtes (let. b), zones résidentielles (let. c), zones d'activités (let. d), zones d'intérêt général (let. e) et zones libres (let. f). Selon l'art. 56 LATeC, les zones libres sont destinées à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des installations fortement gênantes ou dangereuses, à préserver des espaces de verdure dans les localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique de celles-ci et des biens culturels (al.1). Seules les constructions et installations compatibles avec le caractère de la zone sont admissibles (al. 2).

5.3. Les zones à constructibilité restreinte – que le droit cantonal connaît et désigne sous différentes formes (p. ex. zone à laisser libre de construction, zone verte, zone de détente) – possèdent de multiples objectifs. Elles visent notamment à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des zones industrielles, à maintenir des espaces verts dans le centre des localités et/ou à fournir à la population des espaces de loisirs et de détente. Elles peuvent également tendre à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique des localités et des monuments. Autrement dit, elles concrétisent les buts et principes de l'aménagement du territoire en maintenant une qualité du milieu bâti et des territoires servant au délasserment (art. 1, al. 2 let. abis, et art. 3 al. 2 let. d et al. 3 let. b et e, LAT). Même si aucun minimum n'est évidemment prévu, chacun doit pouvoir trouver à proximité raisonnable de son domicile un îlot naturel qui puisse constituer un lieu de délasserment. Les zones à constructibilité restreinte se justifient donc tout particulièrement dans les localités et les lieux qui ne jouxtent aucune zone agricole, ni aucune forêt, ce qui ne signifie évidemment pas qu'il soit exclu d'affecter des terrains à de telles zones en bordure de zone à bâtir (p. ex. en fonction

n. 49 ss). Le message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions indique que l'art. 55 du projet, devenu l'art. 56, a donné une nouvelle définition des zones libres en vue d'explicitier leur caractère et leur objectif, et ainsi de renforcer leur rôle dans l'aménagement du territoire communal, notamment en relation avec la structure du milieu bâti. Cette définition s'inscrit dans le but formulé à l'article 1 al. 2 let. f LATeC; elle fait aussi référence au rôle important que les zones libres peuvent remplir en tant que "zones- tampons", p. ex. pour protéger des habitations d'une entreprise dangereuse au sens de l'ordonnance pour la protection contre les accidents majeurs (OPAM; RS 814.012). La disposition précise aussi le régime applicable dans ces zones. Les zones libres restent inconstructibles; des constructions de minime importance ou des installations de jeu pour enfants sont par exemple envisageables (al. 2, cf. arrêt TC FR 602 2014 111 du 15 janvier 2015 consid. 5d). En ce qui concerne la question de la structuration du milieu bâti, l'art. 56 LATeC ne définit pas clairement le terme "structurer". Une interprétation littérale du terme ne peut pas, dans le cas d'espèce, apporter de réponse concrète sur l'intention du législateur. Au regard du message ainsi qu'avec l'analyse des différents buts de la LATeC conformément à l'art. 1 al. 2 LATeC, une interprétation du terme "structurer" se dirige en revanche dans le sens de préserver une certaine uniformité, une harmonie et de maintenir les buts visés par les milieux bâtis. Si la densification joue, de nos jours, un rôle essentiel, maintenir des espaces de loisirs et de détente, même en périphérie de la zone à bâtir, peut également consister en une mesure de structuration que l'on est en droit d'attendre de la part des communes. Il n'est pas nécessaire que ces mesures interviennent uniquement dans le centre de zones urbaines; il faut plutôt admettre que cette fonction puisse également être judicieuse en bordure d'un certain type de zone. L'interprétation faite par la DIME, qui soutient que la structuration ne peut d'une manière générale que se faire à l'intérieur d'une zone, est trop restrictive. Par ailleurs, sur le principe, rien ne laisse penser qu'une zone libre en bordure de la zone à bâtir ne pourrait pas satisfaire la fonction de zone tampon, comme l'explique à juste titre la commune. Si comme l'indique le message, la zone tampon a pour rôle de protéger les habitations d'entreprises dangereuses, il est concevable de préciser que la zone libre peut également servir afin d'éviter des nuisances particulières entre deux zones existantes de natures différentes. Certes, les nuisances visées concernent principalement les entreprises, néanmoins, toutes autres sortes de nuisances qui pourraient nuire à des zones agricoles, à des forêts, à des sites historiques et vieilles villes ou encore à certains quartiers d'habitation peuvent également être prises en considération. En l'espèce, la zone libre peut aussi servir de zone tampon entre la zone agricole, la forêt et la zone à bâtir. On peut expliquer la position du SeCA par la crainte d'un débordement de la zone à bâtir en zone non-constructible si l'on instaurait des zones libres en leur bordure. Or, celles-ci font clairement partie de la zone à bâtir (cf. art. 50 LATeC, cf. arrêt TC FR 602 2015 108 du 22 août 2016 consid. 4). Le principe cardinal de la séparation de la zone constructible de la zone non-constructible ne doit ainsi pas être assuré à l'aide d'une interprétation stricte de l'art. 56 LATeC mais bien en amont, soit au moment de la fixation des limites d'urbanisation et du territoire d'urbanisation dans les planifications supérieures. On terminera encore par le constat que la Haute Cour s'est déjà prononcée sur la présence d'une zone libre en bordure d'agglomération. Elle indique qu'il suffit que la délimitation effectuée par la

Tribunal cantonal TC Page 14 de 25 commune entre la zone constructible et la zone non constructible se fonde sur des raisons objectives conformes aux principes et aux objectifs de

la loi sur l'aménagement du territoire; elle a notamment admis qu'il peut se justifier de préserver les surfaces non construites en bordure des agglomérations par une zone libre, même si celles-ci ne présentent pas d'attrait paysager particulier et n'abritent pas de flore ou de faune dignes de protection (arrêt TF 1P.34/1998 du 16 novembre 1998 consid. 2.3, in PBG aktuell: Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht 1999/1 p. 12 ss). Partant, on peut dans un premier temps retenir que rien n'impose de limiter l'instauration de zones libres à des endroits se situant à l'intérieur des zones à bâtir. Il incombe certes au SeCA de veiller à une application uniforme de la loi et des termes qui y sont contenus. Or, au vu du texte légal et de l'interprétation qui vient d'être faite par la Cour de céans, il est difficilement concevable que la liberté du planificateur local de prévoir des zones libres, même en bordure de la zone constructible, devrait être restreinte d'une manière générale. En effet, tout comme celles-ci peuvent structurer l'intérieur d'une zone, elles peuvent également le faire en limite de zone. Dans cette mesure, on ne voit en effet pas pour quel motif la DIME veut imposer au planificateur de recourir à d'autres instruments pour mettre en œuvre la volonté de préserver des parcelles de constructions.

5.4. Concrètement, le choix de la commune est suffisamment motivé. En l'occurrence, les parcelles concernées sont incluses tant dans le TU du PDCant que dans les limites d'urbanisation de la figure 60 du PA4. Dès lors, ce ne sont pas des considérations recherchant à éviter un débordement de l'urbanisation dans la zone agricole qui peuvent, dans la présente occurrence, interdire la zone libre à cet endroit en bordure de zone. La classification en zone libre des deux parcelles litigieuses n'enfreint ainsi pas les principes généraux du PA4 relatifs au territoire d'urbanisation (chapitre 7 U 3.1). Plus concrètement encore, selon le "Rapport explicatif 47 OAT" dans le secteur du PAD de Montaubert, deux parcelles occupées par des jardins collectifs ont été affectées en zone libre (au lieu de ZRMD) afin de régulariser leur occupation effective. La commune explique en outre dans la présente procédure que les parcelles kkk et lll RF remplissent parfaitement le rôle de zone-tampon. Elles délimitent la forêt située au nord et la zone d'habitation en laissant un certain espace entre les deux tout en aménageant des installations pour la population. Ces parcelles sont certes situées à l'extrémité de la zone à bâtir. Cependant, le rôle tampon de la zone libre peut, selon la commune, tout à fait être atteint. On évite à son avis une césure nette entre plusieurs types de zones. De plus, elle explique que le fait que les parcelles soient situées le long d'une route de quartier circulaire renforce encore le rôle tampon dans la mesure où, quel que soit le sens de déplacement dans le quartier, cet espace est bordé de zones bâties qui lui confère un caractère de brèche à l'intérieur de la zone à bâtir. Cette motivation de la commune peut être suivie par la Cour de céans, cela d'autant plus que la DIME ne précise pas de manière approfondie pourquoi elle ne pourrait pas approuver cette zone libre à cet endroit concret; elle se borne à se prévaloir d'une interprétation générale de l'art. 56 LATeC qui, comme on vient de le voir, ne peut pas être confirmée. L'affectation des deux parcelles à la zone libre afin de permettre des jardins collectifs ne saurait être interdite à la commune pour des motifs liés à l'aménagement du territoire, surtout qu'il s'agit de préserver un développement qui s'est effectué sous l'égide du PAD "Montaubert", aboli par la

Tribunal cantonal TC Page 15 de 25 présente approbation. De cette manière, la commune assure une certaine continuité dans sa planification. Certes, les deux parcelles forment une sorte d'appendice au quartier auquel elles sont rattachées, mais consistent néanmoins en un secteur tampon vers la forêt qui peut servir au délassement des habitants du quartier. Aussi ne voit-on pas pourquoi elles ne rempliraient pas la fonction de structuration propre à la zone à bâtir. On ne peut critiquer l'intention de prévoir, dans un quartier de densité

moyenne, des surfaces autorisant des jardins collectifs et une zone de délasserment, cela d'autant plus que la densité prévue dans ce quartier justifie amplement la planification et la réserve de tels espaces pour des activités qui ne sont pas conformes à la zone non-constructible. La mesure est ainsi apte à produire les effets escomptés d'habitat de qualité en lien avec la densification poursuivie par la LAT. Ces considérations se trouvent également en conformité avec la Déclaration de Davos, à laquelle ont adhéré les Ministres européens de la culture en 2018, à l'initiative de la Suisse, et dont les principes et objectifs sont mis en œuvre par le Mémorandum de Davos adopté par les Etats en 2023, lequel instaure l'Alliance de Davos. De manière générale, la Déclaration de Davos vise à instaurer les conditions nécessaires à une culture du milieu bâti de qualité au niveau politique et stratégique, et prévoit en particulier une approche adaptative pour façonner notre environnement bâti; une approche qui soit enracinée dans la culture, qui renforce la cohésion sociale, assure la durabilité de l'environnement et contribue à la santé et au bien-être de tous (cf. Déclaration de Davos 2018, p. 5, n. 7; Mémorandum de Davos, p. 4, n. 1, <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/baukultur/konzept-baukultur/erklaerung-von-davos-und-davos-prozess.html>, consulté le 14 novembre 2023). Une zone libre prévue pour régulariser des jardins collectifs s'inscrit sans aucun doute dans les buts ancrés dans la déclaration précitée (cf. également les buts de la zone libre conformément à l'art. 33 RCU).

5.5. Partant, la conclusion tendant à l'annulation de la condition d'approbation relative à la zone libre sur les parcelles art. kkk et lll RF est admise. La décision d'approbation est modifiée en ce sens que la mesure adoptée par le Conseil communal relative aux art. kkk et lll RF est approuvée sans condition.

6. La commune conteste la sortie de zone des parcelles ooo, ppp (partiel), qqq (partiel), rrr (partiel), sss (partiel), ttt (partiel), uuu (partiel), vvv (partiel), www, xxx et yyy RF, secteur Chésopelloz (pour l'art. zzz RF cf. consid. 7 ci-dessous).

6.1. L'art. 14 al. 2 LATeC prévoit que le PDCant comprend un texte, une carte de synthèse et des cartes de détail qui forment son contenu liant (cf. plus précisément, PDCant, A. Introduction, p. 15). Cela étant, il ressort du PDCant que la répartition de la croissance démographique prévue est distribuée sur le territoire d'urbanisation (TU), qui donne une image maximale de l'urbanisation du canton à l'horizon 2042. Le tableau "Répartition de la surface supplémentaire de territoire d'urbanisation (ha) à l'horizon 2042 par district et priorité d'urbanisation, selon scénario statistique" (cf. B. Volet stratégique, p. 15) définit les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir, la quantité de territoire d'urbanisation pour chacun des districts et le potentiel d'extension de zones à bâtir. Il a également servi à l'élaboration de la carte du territoire d'urbanisation (voir T101. Territoire d'urbanisation, p. 5). Il s'agit des terrains sur lesquels des mises en zone peuvent être étudiées par les communes. En revanche, la totalité de cette surface n'est pas vouée à la mise en zone. Elle est donc largement supérieure aux besoins réels du canton (cf. T101. Territoire d'urbanisation, p. 7) (cf. arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.1).

Tribunal cantonal TC Page 16 de 25 La carte de synthèse et celle relative aux noyaux d'urbanisation sur lesquelles le secteur litigieux est indiqué ne constituent manifestement pas l'expression de la volonté du planificateur cantonal de maintenir des zones à bâtir sur toute cette surface. Comme le Tribunal de céans l'a déjà constaté (arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.2.), le territoire d'urbanisation consiste notamment en une photographie des zones à bâtir existantes. En effet, il ne s'agit pas encore d'indiquer précisément, sur la représentation cartographique du PDCant, la localisation de ces zones, qui sont planifiées au niveau du plan d'aménagement local des communes (cf. PDCant, B.

Volet stratégique, ch. 2.2 Territoire d'urbanisation, définition et élaboration, p. 10). On ne peut à l'évidence pas conclure de la carte du PDCant – comme le fait la commune – que celle-ci la délie de son obligation d'examiner, à l'occasion de la révision de son PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Il découle de ce qui précède que la DIME, en sa qualité d'autorité d'approbation, peut être amenée à constater que la commune n'a pas correctement procédé à cet examen qui lui est imposé même sur des secteurs inclus dans le territoire d'urbanisation. Dans cette mesure, la DIME n'est pas liée par la carte de synthèse sur laquelle la zone à bâtir ici litigieuse est répertoriée. Il est également important de souligner d'entrée qu'il est erroné de soutenir que le planificateur régional ou la DIME sont liés par le PDCant et son territoire d'urbanisation dans le sens que la planification inférieure se verrait être interdite de fixer des limites des zones à bâtir plus restrictives. Les communes n'ont certes pas l'opportunité de planifier des mises en zone à l'extérieur du TU, puisque seule une planification régionale et l'adaptation du PDCant le permettent. Des modifications du TU ne peuvent être proposées que via le plan directeur régional du district de la Sarine. Il est cependant possible d'admettre que la limite d'urbanisation soit plus stricte que le TU du PDCant sans que cela ne soit considéré comme une demande de le modifier. Le Tribunal fédéral a déjà confirmé qu'un propriétaire ne peut se fonder sur le PDCant pour affirmer que ses parcelles devraient demeurer en zone constructible. La Haute Cour a confirmé la jurisprudence cantonale qui a considéré que, si le périmètre figurait sur la carte du Territoire d'urbanisation (thème T101), ce document ne faisait que définir les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir; il s'agissait des terrains pour lesquels une mise en zone pouvait être envisagée, mais cela ne dispensait pas la commune d'examiner, lors de sa révision du PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Cette interprétation est, selon le Tribunal fédéral, en outre confirmée par le ch. 2.2 du volet stratégique du PDCant, selon lequel le territoire d'urbanisation désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré". On ne saurait donc prétendre que le maintien de parcelles en zone constructible aurait fait l'objet d'un examen précis dans le PDCant, qui permettrait de justifier une exception notamment au principe de concentration (cf. arrêt TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.5). Il est ainsi patent qu'il faut procéder, même à l'intérieur du territoire d'urbanisation, à l'application des différents principes régissant la LAT avant de pouvoir confirmer le bien-fondé d'une zone à bâtir. Si le PDCant prévoit que le TU peut uniquement être modifié par l'adaptation de la carte au niveau de la planification directrice cantonale, cela ne concerne manifestement que son extension. Il est ainsi faux de soutenir que la figure 60 du PA4 consiste en une simple proposition de modification du TU du PDCant et que sa validation nécessite une modification du PDCant.

Tribunal cantonal TC Page 17 de 25 6.2. Une mesure d'aménagement du territoire, qui consiste – comme dans la présente cause – en un déclassement de parcelles en zone agricole dans le cadre d'une révision de la planification, représente une restriction au droit de propriété compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). 6.2.1. Pour pouvoir examiner les déclassements litigieux, il y a d'entrée lieu de rappeler quelques principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. La LAT concrétise la vision de l'aménagement du territoire notamment à son art. 1 al. 1 LAT, selon lequel la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent leurs activités qui ont des

effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. L'art. 1 al. 2 let. abis LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes soutiennent, par des mesures d'aménagement, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée. 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). Si le nouvel art. 15 LAT relatif à la zone à bâtir a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont notamment la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future des terrains à bâtir, le développement démographique, le développement économique, l'état et le développement du réseau de transport public, les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 15 LAT p. 43 et les références citées). Cependant, il y a également lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBl 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT; cf. ég. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2). Pour déterminer la zone à bâtir d'une commune, il y a dès lors lieu de particulièrement prendre en considération les principes suivants, principes dont la signification a été renforcée avec la révision de la LAT de 2014 et qui se reflètent également dans le nouveau PDCant tel qu'il a été adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018. Le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit dans la loi à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le

Tribunal cantonal TC Page 18 de 25 mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014, p. 224; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire LAT, art. 15 LAT n° 56). Le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins, réalisé en vue de dimensionner une zone à bâtir, doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 15 LAT n° 51; BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, 2001, ch. 236 p. 108 s.). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (JOST, Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, 2000, p. 140 ss). Ces principes sont explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 3 LAT. Du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins

en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis, art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; cf. arrêt TF 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 67; RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 9; HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, n° 1.45; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3ème éd. 2017, p. 22; cf. pour l'ancien droit déjà ATF 136 II 204 consid. 6.2.2). Dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT, il a été constaté que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (FF 2010 959, 975 ch. 2.3 et 982; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse – de quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, rapport 2008, p. 64 s.; GRIFFEL, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, art. 15 LAT n° 73). Le principe du développement durable impose dès lors davantage encore d'éviter une analyse qui se limite au territoire d'une seule commune. L'appréciation sur la délimitation correcte des zones à bâtir ne s'arrête en effet pas aux frontières communales, mais s'effectue également à l'échelle cantonale (FF 2010 959, 981; cf. é.g. ARE, rapport 2008, p. 4; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 55 ss; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, in Revue du droit de la construction et des marchés publics, 2014, p. 226). La jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (arrêt TF 1C_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 Ia 300 consid. 3b; cf. également arrêts TF 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, publié in ZBl 2013 p. 389; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1).

Tribunal cantonal TC Page 19 de 25 Ces principes résultent du fait que le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable, inscrit à l'art. 73 Cst. Un développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. L'expérience a cependant démontré que la surface construite augmente d'une manière importante depuis des décennies; selon l'Office fédéral du développement territorial (cf. Rapport 2005 sur le développement territorial, p. 31), près de 1 m² est consommé chaque seconde, ce qui correspond à une surface de dix terrains de football par jour. Eu égard à cette évolution dans le passé, la nouvelle LAT a consacré un tournant majeur pour l'aménagement du territoire, sous les auspices de ce principe constitutionnel. La logique des besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol,

ressource par nature non renouvelable (cf. MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, p. 223). Les nouvelles dispositions de la LAT visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage incontrôlé du paysage, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; cf. message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, 960; cf. AEMISEGGER/KISSLING, art. 15 LAT n° 51). Dans ce contexte, on peut souligner l'importance du principe de la protection du paysage, qui signifie quantitativement qu'il faut laisser l'environnement paysager largement libre de constructions et d'installations et mettre à disposition de l'agriculture suffisamment de surfaces propices à la culture. Qualitativement, la valeur esthétique et écologique du paysage doit être préservée et restaurée là où c'est nécessaire. Du fait que des habitats intacts pour les animaux et les plantes, aux abords et à l'intérieur du territoire bâti, revêtent une grande importance pour la biodiversité et contribuent à la connexion écologique, la délimitation des zones à bâtir doit préserver non seulement le paysage mais également expressément la nature (AEMISEGGER/KISSLING, art. 15 LAT n° 76s.).

6.2.2. En l'espèce, on peut d'emblée constater que la LAT, concrétisée dans la législation cantonale ainsi que dans les instruments de planification qui y sont prévus, consiste en une base légale suffisante permettant de sortir des parcelles de la zone constructible pour les colloquer en zone agricole.

6.2.3. 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). On est notamment en présence d'un intérêt public majeur, lorsqu'il s'agit de procéder au déclassement d'une portion de territoire qui ne remplit d'emblée pas les critères de la zone à bâtir définis par l'art. 15 LAT (s'agissant du développement de l'urbanisation vers l'intérieur et de la création d'un milieu bâti compact, cf. art. 1 al. 2 let. abis, respectivement art. 1 al. 2 let. b LAT). Le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) nécessite que les bâtiments soient, en règle générale, rassemblés dans un espace déterminé cohérent et clairement séparé du territoire non construit (cf. art. 1 al. 2 let. abis LAT; ATF 116 Ia 335 consid. 4a; arrêts TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2020; 1C_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5). Il s'agit en effet d'éviter le

Tribunal cantonal TC Page 20 de 25 développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles, les paysages et les sites, et d'assurer une utilisation mesurée du sol (ATF 119 Ia 411 consid. 2b). Partant, des mesures prises afin de concentrer et de limiter l'urbanisation peuvent se prévaloir d'un intérêt public. Il y a par la suite lieu d'examiner si l'application, dans le cas concret et sur les parcelles litigieuses, s'avère conforme au principe de la proportionnalité.

6.2.4. L'Agglomération de Fribourg, dont fait partie la Commune de Corninboeuf, s'est dotée d'un projet d'agglomération de 4ème génération (PA4). Le PA4 a valeur de plan directeur régional (art. 27 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat, le 24 août 2021, le PA4 lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines en matière d'aménagement. Les plans d'aménagement locaux des communes membres de l'agglomération doivent dès lors être conformes au PA4, ce qui vaut, comme on l'a vu au considérant 3 ci-dessus, également

pour la présente procédure d'adaptation aux conditions d'approbation. Dans le chapitre 7 du PA4 U3 "Territoire d'urbanisation : zones à bâtir légalisées et extensions de la zone à bâtir" chiffre 1 "principes généraux", il est précisé que celui-ci définit les principes visant à coordonner l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir des communes de l'agglomération sur le long terme en définissant une limite d'urbanisation ainsi que des secteurs d'extension spatialement délimités. En ce sens, le PA4 précise les contenus du PDCant qui définit des directions d'extension, dont la taille et la spatialisation ne sont pas arrêtées. De manière générale, le PA4 dessine sa limite d'urbanisation en l'inscrivant dans les possibilités données cartographiquement par le PDCant ou en étant plus restrictif en renonçant à acter des possibilités d'urbanisation mentionnées par la planification cantonale. Le chiffre U 3.4. "Contenus liants" prescrit notamment qu'il faut concentrer l'urbanisation et promouvoir un développement compact des zones à bâtir en limitant de manière forte le développement urbanistique hors de la limite d'urbanisation telle que définie à la figure 60. La mise en œuvre des objectifs du PA4 dans les PAL (PAZ, RCU), consiste également dans le déclassement de toutes les parcelles en zone à bâtir non construites qui sont localisées en dehors de la limite d'urbanisation au sens de la figure 60. Le PA4 est guidé par les principes du nouveau PDCant qui prévoit de renforcer de manière conséquente le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et la concentration de la croissance démographique à l'intérieur des agglomérations, afin de limiter l'étalement urbain et le mitage des territoires naturels et ruraux ainsi que pour réduire autant que possible les besoins en déplacements automobiles (cf. pour le tout, rapport PA4, p. 7 s.). La volonté de concentrer l'urbanisation à certains endroits trouve ainsi son expression dans le PA4 (cf. figure 60: limites d'urbanisation) dans la mesure où celui-ci exclut explicitement des mises en zone hors de la limite d'urbanisation. De plus, le PA4 exige de déclasser les parcelles colloquées en zone à bâtir non encore construites et prend des mesures pour favoriser le développement vers l'intérieur pour éviter l'étalement des surfaces construites (cf. arrêt TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022, consid. 5.2). Le planificateur régional s'est ainsi saisi de la situation de parcelles hors des limites d'urbanisation, actuellement encore en zone à bâtir, mais non encore construites pour arriver à la conclusion qu'il se justifie de les déclasser dans le cadre des révisions des PAL. Partant, la règle du PA4 est l'expression claire des intérêts publics mentionnés au considérant ci-dessus et conduit à la

Tribunal cantonal TC Page 21 de 25 constatation que la mesure proposée par la DIME – qui est liée par le PA4 – a été prise afin de concentrer l'urbanisation aux endroits souhaités.

6.2.5. Les parcelles litigieuses situées dans le secteur de Chésopelloz se trouvent en l'occurrence dans le TU tel que représenté dans la carte du PDCant. Elles ne sont en revanche pas incluses dans la représentation des limites d'urbanisation de la figure 60 du PA4. Sur ce seul constat, on doit en principe retenir que l'application de la figure 60 conduit à devoir confirmer le déclassement de cette partie du territoire communal, actuellement encore non- construite. Se pose d'ailleurs la question de savoir pour quelles raisons la commune, qui devait savoir qu'elle serait, en tant qu'autorité, liée par le contenu du PA4, ne s'était pas opposée à cette planification directrice. Or, puisque des particuliers ont également contesté la décision d'approbation litigieuse et que ceux- ci ne peuvent attaquer la limite d'urbanisation que dans le cadre de son application dans le contexte de la planification locale communale, la Cour doit de toute manière procéder à l'examen de la limite d'urbanisation (renvoi peut être fait aux arrêts TC FR 602 2022 241, 602 2022 242 et 602 2022 243 de ce jour). Ainsi qu'il sera démontré ci-dessous, le bien fondé des limites d'urbanisation retenu dans la figure 60 du PA4 ne peut qu'être confirmé. 6.2.6. Les

parcelles litigieuses se situent aux endroits suivants selon les images aériennes de la cartographie de la Commune de Corminboeuf. [photo supprimée] Il appert de cette représentation cartographique qu'un sérieux contraste existe entre l'urbanisation des villages de Corminboeuf et Chésopelloz. La densification des habitations à Corminboeuf est nettement plus élevée et l'on remarque la présence de plusieurs quartiers résidentiels situés le long de l'axe routier principal. En outre, une démarcation nette au niveau des constructions et du nombre d'habitations est à constater à l'Est du village de Chésopelloz, dès la frontière avec le village de Corminboeuf. Cette distinction permet de démontrer la différence entre le village de Chésopelloz qui n'est que très faiblement bâti, et celui de Corminboeuf dont le milieu bâti est représentatif de l'urbanisation et de la densification en cours. Chésopelloz possède un noyau villageois à l'Ouest du village, isolé, entouré de champs, de multiples zones agricoles et de grands terrains spacieux. Les habitations sont principalement concentrées en bordure d'un axe routier traversant le village d'Est en Ouest. La densité des bâtiments est faible et parsemée sur l'entièreté du village. Une ferme isolée met fin à la faible concentration principale d'habitations dans le centre du village. A cela s'ajoute que les parcelles litigieuses sont entourées de champs et de forêts, représentant des éléments distinctifs du paysage local qui ressortent d'emblée à l'observation de la carte. Ceci laisse apparaître que rien n'impose ou permettrait de conclure qu'il faille, pour des raisons urbanistiques et au vu des buts de la LAT, accentuer l'urbanisation et la densification dans un tel endroit. [photos supprimées] Les images rapprochées des parcelles litigieuses accentuent le rôle que revêt l'urbanisation dans le village de Chésopelloz. Il paraît difficilement concevable et imaginable de maintenir les différentes zones à bâtir en question et permettre la construction de bâtiments qui pourraient comprendre un IBUS de 0.6, ce qui conduirait à la présence d'une urbanisation non négligeable dans cette zone. De plus, cette carte indique également que certaines parcelles objets du dézonage sont déjà partiellement bâties. Or, maintenir l'entièreté de ces parcelles en zone à bâtir irait à l'encontre de

Tribunal cantonal TC Page 22 de 25 l'intérêt public et ne permettrait aucunement de limiter l'étalement urbain dans ce village. Partant, il est patent que le village de Chésopelloz ne devrait pas s'orienter vers une urbanisation accentuée. Cette constatation ne peut qu'être confirmée par les éléments suivants: Les prises de position de l'agglomération sont sans équivoque. En effet, selon son préavis du

E. 28

janvier 2021, plusieurs secteurs en zone à bâtir actuellement non construits, principalement le long de AW. _____ et de AX. _____ situées dans le village de Chésopelloz, devaient être traités selon la stratégie U2.5 du PA3. En effet, il y était stipulé qu'il faut "dézonner en zone agricole / de protection / libre / de détente toutes les surfaces en zone à bâtir non occupées qui sont localisées en dehors des limites d'urbanisation". Le comité recommande – malgré que ces secteurs soient intégrés au TU du nouveau PDCant, de dézonner ces parcelles hors de la limite d'urbanisation (PA3), tout en sachant que le PA3 n'incluait pas encore le village de Chésopelloz. La localité ne s'apparente – selon lui – pas aux noyaux bâtis hors limite d'urbanisation. Dans sa détermination finale du 25 mai 2022, intervenue après l'approbation du PA4, elle relève que concernant le secteur de Chésopelloz et suite à la fusion avec Corminboeuf, celui-ci inclut désormais ce territoire dans l'ensemble de ces documents de planification, ce qui n'était pas encore le cas pour le PA3. Elle souligne qu'à l'échelle de la commune de Corminboeuf, la limite d'urbanisation du PA4 na

pas évoluée par rapport à celle du PA3. Sur cette base et dans la continuité de ses prises de position précédentes, l'agglomération rappelle le besoin de revoir l'affectation de plusieurs secteurs actuellement non construits et situés en dehors de la limite d'urbanisation, principalement le long de AW. _____ et de AX. _____. Selon la définition du texte de la fiche T101 "Territoire d'urbanisation" du PDCant, les noyaux d'urbanisation représentent les zones à bâtir continues de plus de 5 ha. Ils sont illustrés sur la carte de détail. Cette carte montre que le village de Chésopelloz n'a pas de véritable centre compact. En comparaison au village de Corminboeuf, ce territoire se situe à Chésopelloz le long des routes. Les constructions qui sont implantées dans ce secteur sont éparpillées sur des parcelles. On ne peut admettre que celles-ci se situent à proximité des centres urbains et représentatifs d'une urbanisation compacte. Maintenir à cet endroit des zones à bâtir ne préserve pas au mieux l'espace non construit pour garantir ses différentes fonctions et les besoins des générations futures, de sorte à ce que l'on ne peut pas conclure de la carte des noyaux d'urbanisation qu'elle soit un argument qui parle en faveur du maintien en zone des parcelles litigieuses. On note dans ce contexte encore que le périmètre urbanisé ne peut être défini en fonction de la seule présence d'un noyau de constructions existantes dépourvu des infrastructures habituelles d'une agglomération. On ne peut ainsi pas suivre l'argument soutenant que ces parcelles doivent être maintenues en zone à bâtir puisqu'elles se trouvent au centre de l'ancien village de Chésopelloz. En effet, ce secteur du territoire et de la nouvelle commune ne possède pas d'infrastructures habituelles permettant de lui procurer les caractéristiques d'une agglomération à elle seule. Dans cette mesure, on peut sans autre suivre la DIME lorsqu'elle souligne qu'il s'agit de corriger des erreurs du passé. On ne doit pas non plus perdre de vue que ces terrains n'ont pas été utilisés pendant les derniers 25 ans, ce qui confirme également l'absence d'un véritable besoin de construire à ces endroits. Il s'y ajoute ce qui suit: le PA4 fixe des objectifs et des densités adaptées aux différents contextes bâtis, notamment en différenciant les tissus bâtis du périmètre compact de celui de la couronne. Comme l'indique la figure 59 du PA4 concernant la densification dans la zone à bâtir en vigueur, la

Tribunal cantonal TC Page 23 de 25 Commune de Corminboeuf se situe dans un périmètre couronne. Une densification moins élevée est prévue au sein de ce périmètre. Le PA4 indique dans son chapitre 6.1 "Urbanisation" qu'il poursuit la coordination du développement par axe fonctionnel et insiste sur la structure de l'agglomération en axes et boulevards ce qui permet d'organiser son espace construit et son dynamisme. Le rôle du PA4 est de maintenir la distinction entre le tissu compact et le tissu de couronne. Les communes membres du PA4 doivent également intégrer le principe de coordination par axe fonctionnel dans les PAL (axe, boulevard et périmètre compact-couronne) conformément au chiffre U 2.4 du PA4. Les communes sont tenues, au regard du PA4, de privilégier le développement des constructions le long des axes et éviter de le favoriser dans les périmètres en couronne. Le village de Chésopelloz ne présente pas les caractéristiques d'axe fonctionnel et ne se situe même pas dans un périmètre couronne au sens de la figure 59, d'autant plus que cette délimitation est également à ajuster en fonction de la desserte en transports publics afin que le périmètre compact soit compris dans une qualité de desserte C. En l'espèce, le village de Chésopelloz ne présente qu'une qualité de desserte D en transports publics conformément à la carte sur la qualité de desserte par TP ARE de l'ARE (Carte sur la qualité de desserte TP ARE,

www.map.geo.admin.ch/?time=None&lang=fr&topic=are&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&layers=ch.are.erreichbarkeit-oev,ch.are.gueteklassen_oev,ch.are.reisezeit-miv&la

yers_opacity=0.75,0.75,0.75&catalogNodes=954,959,965&E=2572235.29&N=1183804.73 & zoom=7&layers_visibility=true,true,false, consulté le 29 août 2023). Si l'on recherche concrètement le trajet réalisable pour se rendre à la gare ferroviaire de Fribourg, en passant par Corminboeuf, depuis Chésopelloz, il n'est pas arbitraire d'estimer que les relations en transports sont plus qu'insuffisantes pour soutenir l'idée de maintenir un tel niveau d'urbanisation dans le village. En effet, toute personne désirant se rendre en bus à Corminboeuf doit, à certains moments de la journée, patienter plus de deux heures afin de pouvoir choisir l'unique correspondance existante, à savoir le bus 542. Il s'agit d'un critère important dans le processus d'urbanisation. La ligne 8 desservant la commune de Corminboeuf se termine à l'arrêt "Corminboeuf, ancienne poste" et ne continue pas son trajet jusqu'au village de Chésopelloz, diminuant drastiquement son niveau de desserte. Selon la fiche T103 du PDCant, une densification n'est possible que lorsque le village ou la zone bénéficie au minimum d'un niveau de desserte C en transports publics. Les endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'activités dans la localité est démontrée, peuvent bénéficier d'une densification du milieu bâti. Partant, le manque de desserte en transports publics au sein du village soutient l'idée de ne pas favoriser l'urbanisation à Chésopelloz. La manière de planifier au niveau régional et avec l'instrument des limites d'urbanisation exclut également qu'on puisse contester une sortie de zone au seul argument que la commune n'est pas surdimensionnée. Contrairement à ce que semble penser la recourante, ce n'est pas l'absence d'un surdimensionnement qui, dans la pondération des intérêts, prend le poids sur les différents aspects susmentionnés qui parlent clairement en faveur d'une exclusion du développement des constructions à cet endroit du territoire communal. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la DIME calcule l'existence d'un surdimensionnement selon les critères de l'ancien PDCant. Or, le nouveau PDCant est beaucoup plus restrictif lorsqu'il s'agit de définir le besoin de nouvelles mises en zone. Partant, on ne peut pas non plus soutenir – comme le font les recourants – que le maintien de ce secteur en zone à bâtir est nécessaire afin de garantir suffisamment de terrains pour accueillir la population attendue.

Tribunal cantonal TC Page 24 de 25 Certaines des parcelles ont ceci de particulier qu'elles sont déjà partiellement construites. Or, la DIME a, à juste titre, pris en considération la taille des biens-fonds et le potentiel de densification, indésirable à cet endroit. L'ensemble de la surface qui sera soustrait à la construction, soit approximativement plus de 15'500 m², ne peut pas être considéré comme négligeable. Cette soustraction s'avère ainsi justifiée afin d'empêcher la possibilité d'une densification importante. On ne saurait déduire de l'évolution peu judicieuse dans ce secteur, qu'on doive la poursuivre (cf. pour la possibilité de procéder à des dézonages de parties de bien-fonds, arrêt TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5). Au vu des intérêts publics en jeu qui peuvent dans la présente cause être qualifiés d'importants, la Cour de céans ne peut que confirmer, que lorsqu'il s'agit d'une mesure de planification, ni l'historique de l'affectation des zones et plans de quartier, ni la bonne foi d'un propriétaire, ni l'existence de l'équipement, ni même l'existence de constructions ne peuvent primer l'intérêt à la mise en œuvre de la LAT et de ses principes (ATF 132 II 218 consid. 6.1; arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 6.3. in fine). 6.3. Au vu de ce qui précède, la conclusion tendant au maintien en zone à bâtir des parcelles ooo, ppp (partiel), qqq (partiel), rrr (partiel), sss (partiel), ttt (partiel), uuu (partiel), vvv (partiel), www, xxx et yyy RF, secteur Chésopelloz, est rejetée et la décision d'approbation confirmée sur ce point. 7. La commune s'oppose également à la sortie de zone de l'art. zzz RF (secteur Corminboeuf). En ce qui concerne le droit et les règles

applicables, on peut entièrement renvoyer à l'analyse effectuée au considérant 6. Il y a lieu de préciser que la partie de l'art. zzz RF qui doit être dézonée ne figure pas non plus dans le territoire d'urbanisation du PDCant ce qui renforce encore l'intérêt public de la mesure litigieuse. On peut ici également confirmer que le potentiel de constructibilité sur cette parcelle excentrée justifie entièrement la mesure. Maintenir l'entier de la parcelle partiellement construite en zone constructible conduirait à permettre le développement de l'urbanisation à un endroit qui y est peu propice. [photos supprimées] Il ressort des deux représentations cartographiques que l'art. zzz RF se situe à l'extérieur du village de Corminboeuf. Quelques maisons individuelles existent à proximité de la parcelle, toutes se positionnant le long de la route cantonale. En revanche, la Cour de céans constate que la densification dans cette partie du village est relativement faible. La parcelle litigieuse est partiellement bâtie et isolée des autres constructions environnantes. Elle est majoritairement entourée de champs, de parcelles agricoles ainsi que de forêts. Au vu de sa situation géographique, de l'environnement qui l'entoure et de sa distance qui la sépare avec le centre du village de Corminboeuf, il paraît nécessaire de ne pas densifier d'avantage cette partie du village. L'observation des deux représentations cartographiques permet de justifier le fait que de maintenir le développement de l'urbanisation pour la parcelle litigieuse et les parcelles avoisinantes conduirait manifestement à une densification indésirable. La commune critique principalement le fait, qu'à l'occasion de la décision d'approbation en 2014, la mesure contestée n'avait pas été critiquée et avait été entérinée. Or, comme indiqué au considérant 3, il se justifie dans la présente occurrence d'appliquer le nouveau PDCant ainsi que le PA4.

Tribunal cantonal TC Page 25 de 25 Partant, la commune n'a pas d'argument pertinent pour s'opposer contre cette mesure. 8. Eu égard à ce qui précède, le recours doit être partiellement admis dans le sens que l'affectation des parcelles art. kkk et III RF en zone libre (ZL) est admise sans condition. Pour le reste, la décision d'approbation est confirmée. 9. Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 133 CPJA). Eu égard au sort du recours et le fait que la commune est chargée d'appliquer le droit de l'aménagement du territoire, elle n'a droit à aucune indemnité de partie, y compris pour le grief ayant obtenu gain de cause (art. 139 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours (602 2022 240) est partiellement admis dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision d'approbation est réformée dans le sens que l'affectation des art. kkk et III RF en zone libre (ZL) est admise sans conditions. Pour le surplus, la décision d'approbation est confirmée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens. III. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 30

jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 16 novembre 2023/fro/swa Le Président Le Greffier-stagiaire

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