

FR_GERICHTE 602 2022 242 vom 16. November 2023

FR Kantonsgericht, 2023-11-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_242

FR: FR_GERICHTE 602 2022 242 du 16 novembre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 242 del 16 novembre 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

A. _____, recourant, représenté par Me David Ecoffey, avocat, (602 2022 242)

E. 1.1

Dans la mesure où les deux recours soulèvent des questions de fond semblables et où les recourants – représentés par le même mandataire – se plaignent d’une mesure de dézonage de parcelles situées dans un périmètre similaire dans le village de Chésopelloz, il y a lieu de joindre les recours 602 2022 242 et 602 2022 243 en application de l’art. 42 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

E. 1.2

Les recourants sont propriétaires des art. ccc, ddd respectivement eee RF et disposent d’un intérêt à contester la mesure de déclassement concernant ces parcelles. Déposés dans le délai ainsi que dans les formes prescrits et les avances de frais ayant été versées, les recours sont en outre recevables en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 CPJA. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur leurs mérites.

E. 2

B. _____, recourant, représenté par Me David Ecoffey, avocat, (602 2022 243) contre DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L’ENVIRONNEMENT, autorité intimée Objet Aménagement du territoire et constructions – Application du PA4 Fribourg. Recours du 21 novembre 2022 contre la décision du 19 octobre 2022 Tribunal cantonal TC Page 2 de 17 considérant en fait A. Le 28 avril 2014, la Direction de l’aménagement, de l’environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après, Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l’environnement, DIME) a approuvé le Plan d’aménagement local (PAL) de la Commune de Corminboeuf, sous conditions. Le 1er janvier 2017, les Communes de Corminboeuf et de Chésopelloz ont fusionné. B. Dans la feuille officielle (FO) n° 43 du 25 octobre 2019, la Commune de Corminboeuf a mis à l’enquête le dossier d’adaptation aux conditions d’approbation, qui avait également comme but d’harmoniser les planifications des deux communes suite à leur fusion. Le dossier contenait également d’autres nouvelles modifications supplémentaires du PAL. La commune a adopté le dossier du PAL le 8 juin 2020. Aucun recours n’a été interjeté. Le 10 mars 2022, le Service des constructions et de l’aménagement (SeCA) a rendu un préavis de

synthèse d'examen final. Il a notamment proposé de ne pas approuver certaines mesures d'aménagement. La DIME a publié, dans la FO n° 12 du 25 mars 2022, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique. Elle en a avisé la commune. La commune s'est déterminée le 6 mai 2022. Le propriétaire des parcelles ccc et ddd RF et celui de l'art. eee RF se sont déterminés le 6 mai 2022 également.

L'Agglomération de Fribourg, dont la Commune de Corminboeuf fait partie, s'était déterminée suite à l'approbation du projet d'agglomération de 4ème génération, intervenue le 24 août 2021. C. Par décision du 19 octobre 2022, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Elle n'a en particulier pas approuvé la mesure suivante : - le maintien en zone à bâtir des parcelles fff, ggg (partiel), eee (partiel), hhh (partiel), ccc (partiel), iii (partiel), jjj (partiel), ddd (partiel), kkk, lll et mmm RF (secteur Chésopelloz) et nnn (partiel) RF (secteur Corminboeuf). D'après la DIME, ces parcelles, non construites, se situent en dehors des limites d'urbanisation fixées dans le projet d'agglomération de Fribourg de 4ème génération. Partant – selon cette planification directrice qui lie les communes et qui doit s'appliquer malgré son entrée en vigueur au cours de la procédure de révision –, ces parcelles doivent être déclassées en zone agricole. D.1. Par mémoire du 21 novembre 2022, le propriétaire des art. ccc et ddd RF a recouru au Tribunal cantonal (dossier no 602 2022 242), concluant – sous suite de frais et dépens – principalement au maintien des parcelles ccc (partiel) et ddd (partiel) RF en zone à bâtir, subsidiairement au renvoi à la DIME pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de son recours, il explique qu'un projet de construire 10 villas individuelles groupées sur une parcelle à détacher de l'art. ccc RF est au stade de la mise à l'enquête et que ce projet est vital pour la survie de son entreprise agricole. Il insiste sur le fait que la commune n'avait jamais l'intention de sortir de zone ses parcelles qui doivent être maintenues constructibles dès lors qu'elles sont incluses dans le territoire Tribunal cantonal TC Page 3 de 17 d'urbanisation (TU) du plan directeur cantonal PDCant, ce qui lie la commune et l'agglomération. A son avis, il n'est pas possible de prononcer cette mesure dans le cadre d'une procédure limitée à l'adaptation aux conditions d'approbation. Ce d'autant plus que la DIME a trainé de prendre sa décision, ce qui a conduit, dans l'intervalle, à l'entrée en vigueur plan d'agglomération de 4ème génération de Fribourg (PA4). D'après le recourant, l'agglomération, auteure du PA4, n'est pas compétente pour restreindre le TU contenu dans le PDCant et pour fixer des limites d'urbanisation (figure 60) qui excluent le village de Chésopelloz de celles-ci. Le dézonage proposé par la DIME ne repose, selon le recourant, sur aucun motif objectif et sur aucune pesée d'intérêts qui tiendrait notamment compte de ceux des propriétaires privés – lourdement touchés par cette mesure –. Ceci mettrait en lumière le caractère arbitraire et choquant de la décision. Il se heurte au fait que la DIME avait appliqué une jurisprudence du Tribunal cantonal qui se réfère également à la figure 60 du PA4. En revanche, contrairement à la situation jugée dans l'arrêt précité, les terrains ici litigieux se trouvent inclus dans le territoire d'urbanisation du PDCant. Selon le recourant, la figure 60 du PA4, qui fixe les limites d'urbanisation de manière plus restrictive que celles du territoire d'urbanisation du PDCant, ne pouvait qu'être qualifiée comme une proposition de modification de celui-ci. Il souligne en outre que l'adaptation du PAL au PA4 ne pouvait se faire que dans le cadre d'une révision générale permettant d'associer la population aux réflexions faites par rapport à un aménagement du territoire communal. De plus, il y a, selon lui, une absence de toute pesée des intérêts relatifs à l'exclusion de ses parcelles des limites d'urbanisation. La mesure s'avère contraire à l'autonomie communale puisque

celle-ci n'avait jamais proposé de déclasser cette parcelle, équipée et desservie par les transports publics. De surcroît, selon le recourant, cette mesure ne s'aligne pas non plus avec les principes régissant l'aménagement du territoire dès lors qu'elle ne favorise pas le développement vers l'intérieur en créant une brèche dans le tissu bâti. D.2. Par mémoire du même jour, le propriétaire de l'art. eee RF a également recouru au Tribunal cantonal (dossier no 602 2022 243), concluant – sous suite de frais et dépens – principalement au maintien de la parcelle eee (partiel) RF en zone à bâtir, subsidiairement au renvoi à la DIME pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de son recours il explique qu'un projet de construire un bâtiment de 9 logements a été établi sur la future parcelle art. ooo RF à détacher de l'art. eee RF. Représenté par le même mandataire que le recourant de la procédure 602 2022 242, la motivation du recours est similaire et on peut ici renvoyer au chiffre D.1. E. Le 24 janvier 2023, la commune conclut – par deux déterminations séparées – à l'admission des recours 602 2022 242 et 602 2022 243, sans ajouter d'argument complémentaire. Dans deux observations séparées du 29 mars 2023, mais à la motivation identique, la DIME conclut au rejet des deux recours 602 2022 242 et 602 2022 243. Elle souligne que le PA4 doit trouver application dans les présentes procédures au péril de trop repousser sa mise en œuvre. L'autorité souligne que concrètement, les parcelles ccc, ddd et eee RF se trouvent en zone à bâtir depuis 25 ans, ce qui justifie qu'on réexamine le bienfondé de leur maintien en zone en application de l'art. 46 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). Les parcelles ccc (partiel), ddd (partiel) et eee (partiel) RF ne font, selon la DIME, pas partie d'un tissu bâti cohérent. Au contraire, elles doivent être considérées comme étant éloignées, respectivement excentrées du village de Corminboeuf. Leur inclusion dans le territoire d'urbanisation (TU) du PDCant ne libère pas la commune d'examiner si un maintien en zone s'avère judicieux au regard du principe cardinal imposant de devoir limiter la consommation de surfaces. Tribunal cantonal TC Page 4 de 17 F. Dans leurs contre-observations spontanées du 7 juin 2023, les recourants maintiennent leurs conclusions dans les deux recours en réitérant les arguments. Il est notamment souligné que les parcelles litigieuses se situent à l'intérieur du territoire d'urbanisation et que la jurisprudence du Tribunal cantonal, à laquelle se réfère la DIME concernait un dézonage d'une parcelle qui n'était compris ni dans les limites d'urbanisation du PA4 ni dans le territoire d'urbanisation. Il est défendu l'avis que le village de Chésopelloz avait tout simplement été oublié dans l'élaboration du PA4 et dans les réflexions faites par rapport aux limites d'urbanisation (figure 60), que l'intégration du PA4 pouvait se faire uniquement à l'occasion d'une révision générale du PAL de Corminboeuf et que les parcelles litigieuses satisfont aux conditions de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) puisqu'elles sont concernées par des projets de constructions concrets, équipées, suffisamment desservies et situées sur le territoire d'une commune qui n'est pas confrontée à un surdimensionnement. G. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. en droit 1.

E. 2.1

Selon l'art. 77 CPJA, la Cour de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle 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.

E. 2.2

En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être Tribunal cantonal TC Page 5 de 17 invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées).

E. 3.1

Dans la présente occurrence, on se trouve formellement toujours dans la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation de la décision du 28 avril 2014 relative au PAL de Corminboeuf. Or, la commune, ayant fusionné au 1er janvier 2017 avec celle de Chésopelloz, a procédé, au cours de cette procédure d'adaptation, à l'harmonisation des planifications des deux anciennes communes tout en intégrant également d'autres nouvelles mesures, comme l'adaptation des indices pour certaines zones, l'attribution de certaines parcelles à d'autres zones ou encore la création des nouveaux types de zones (ZRFD III, ZRMD I et ZRMD II).

E. 3.2

Il faut d'entrée constater que la planification soumise à approbation doit être examinée, en principe, à la lumière de sa conformité aux nouvelles règles du PDCant, approuvé le 2 octobre 2018, mais également à celles du PA4, approuvé le 21 août 2021. En effet, on se trouve en l'occurrence en présence non pas d'adaptations mineures aux conditions d'approbation, mais d'un examen de la planification du territoire résultant d'une fusion de communes, ce qui nécessite une approche globale. Il s'imposait manifestement d'examiner le bienfondé de la zone à bâtir, notamment du maintien des parcelles litigieuses, situé sur le territoire de l'ancienne Commune de Chésopelloz, puisque le dernier PAL concernant ce secteur de la nouvelle commune avait été approuvé par la Direction des Travaux Publics – anciennement compétente – le 1er avril 1998, soit il y a 24 ans. Cela met bien en évidence que la fusion et partant, l'intégration de cette portion du territoire cantonal dans la planification, exigeait le réexamen du bienfondé de l'étendue, respectivement de l'emplacement des zones à bâtir. En suivant la logique de la commune et des propriétaires recourant, cet examen serait repoussé à la prochaine révision générale. Ceci conduirait potentiellement au maintien des effets de la planification approuvée en 1998 jusqu'en 2029, et à plus de 30 ans pour la planification de Chésopelloz de 1988. Cela serait tout

simplement inconcevable avec les principes généraux régissant la LAT, et plus précisément avec ceux introduits par les modifications en vigueur depuis le 1er mai 2014, renforçant l'obligation de poursuivre un développement durable, principe inscrit à l'art. 73 Cst. De plus, l'objectif de la dernière mise à l'enquête devait également être celui d'une mise en œuvre du PDCant de 2018, la commune ayant elle-même intégré de nouvelles mesures du PDCant, comme par exemple l'indice IBUS minimal de 0.6.

E. 3.3

En ce qui concerne plus précisément le PA4, cette planification directrice régionale prévoit dans son chapitre "7.0 – Portée juridique", que "Lorsque la mise en œuvre d'une stratégie implique Tribunal cantonal TC Page 6 de 17 un changement de la base légale au niveau communal, les modifications doivent être intégrées par les communes concernées dans le cadre de la prochaine révision générale du PAL". Du fait que la planification de l'agglomération est revue à intervalle de 4 ans comme le précise le chapitre "01 – Résumé" du PA4, il est nécessaire qu'elle soit mise en œuvre le plus rapidement possible, soit dans le cas d'espèce, dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation. Bien que le chapitre 7.0 du PA4 ne mentionne que "la prochaine révision générale du PAL", le rôle du PA4 ne serait que subsidiaire et perdrait de son sens si sa mise en œuvre par les communes n'interviendrait que tous les 10 à 15 ans lors des révisions générales. Il y a donc lieu de se rattacher au but du PA4, à savoir de constituer un instrument de mise en œuvre des mesures concrètes dans les domaines des transports et de l'urbanisation afin de soutenir les communes dans leur développement, mais également de garantir la coordination avec le PDCant. En outre, les adaptations du PAL de la Commune de Corminboeuf ne sont pas de minime importance puisqu'elles comportent également l'intégration du village de Chésopelloz, raison pour laquelle l'importance d'une mise en œuvre immédiate est essentielle. Finalement, la planification de Corminboeuf, approuvée le 28 avril 2014, est le fruit de réflexions datant d'avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, le 1er mai 2014, qui a introduit un changement de paradigme fondamental, imposant des règles beaucoup plus strictes relatives à une utilisation parcimonieuse du sol. On ne peut ainsi pas non plus avancer que le principe de la stabilité des plans, ancré à l'art. 21 LAT, est enfreint, si dans la présente occurrence, l'autorité a appliqué le nouveau PDCant et le PA4 pour examiner la légalité de la planification de la commune. On terminera par un renvoi à l'art. 46a al. 6 LATeC, qui prescrit que si des terrains ne sont pas construits ni utilisés conformément à leur affectation à l'échéance du délai de quinze ans dès la date d'entrée en force de la décision d'approbation, la commune examine l'opportunité de leur maintien en zone. Cet article vient clairement confirmer que la DIME pouvait revoir la collocation en zone à bâtir des parcelles, pour lesquelles elle a ordonné le déclassement.

E. 4

Les recourants contestent la sortie de zone des parcelles ccc (partiel), ddd (partiel) et eee (partiel) RF (Secteur Chésopelloz).

E. 4.1

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 7 de 17 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 8 de 17

E. 4.2

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.).

E. 4.2.1

Pour pouvoir examiner le déclassement 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 transports publics, 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 ZBI 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT; cf. ég. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 du

E. 4.2.2

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.

E. 4.2.3

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 11 de 17 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.

E. 4.2.4

L'Agglomération de Fribourg, dont fait partie la Commune de Corminboeuf, s'est dotée d'un projet d'agglomération de 4^{ème} 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 12 de 17 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.

E. 4.2.5

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. 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.

E. 4.2.6

Si l'on se concentre sur l'ensemble des parcelles litigieuses, elles 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 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: Tribunal cantonal TC Page 13 de 17

Les prises de position de l'agglomération sont sans équivoque. En effet, selon son préavis du 28 janvier 2021, plusieurs secteurs en zone à bâtir actuellement non construits, principalement le long de P._____ et de Q._____ situés 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 n'a pas évolué 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 P._____ et de Q._____. 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 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 Tribunal cantonal TC Page 14 de 17 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 transport public 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.erreikbaarheit-oev,ch.are.gueteklassen_oev,ch.are.reisezeit-miv&layers_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'attractivités dans la localité est démontrée, peuvent bénéficier d'une densification du milieu bâti. Ce n'est manifestement pas le cas du village de Chésopelloz. Dans les villages ne présentant pas un niveau de desserte suffisant, diverses mesures sont à prévoir, notamment limiter la densification et prendre toutes les mesures possibles en matière de requalification du tissu bâti existant. 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. 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 que le maintien de ce secteur en zone à bâtir est nécessaire afin de garantir suffisamment de terrains pour accueillir la population attendue. Certaines des parcelles litigieuses, notamment les art. ddd et eee RF en question, 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. Tribunal cantonal TC Page 15 de 17 L'ensemble de la surface qui sera soustrait à la construction, soit approximativement plus de 15'500 m² (3'255 m² pour la parcelle ccc RF; 1'451 m² pour la parcelle ddd RF et 1'980 m² pour la parcelle eee RF), 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). 5. Les constatations qui précèdent relatives à l'ensemble des parcelles concernées par le dézonage ne peuvent être que confirmées pour les parcelles litigieuses, tout en précisant que leur dézonage ne conduit manifestement pas à créer des brèches dans le tissu bâti, comme le soutiennent les recourants. 5.1. La situation des parcelles ccc et ddd RF (602 2022 242) se présente comme suit: [photo supprimée] La parcelle ccc RF n'est pas bâtie. Une demande de permis de construire sur la parcelle a cependant été adressée à la Commune de Corminboeuf en date du 6 mai 2022. Ce projet prévoit la construction de dix villas individuelles groupées. Seule une partie de la surface se situe en zone résidentielle à faible densité I (ZRFD I). La surface globale de la parcelle ccc RF se situant actuellement en zone à bâtir s'élève à environ 3'255 m². Comme le démontre le projet de construction, le maintien de la parcelle en zone à bâtir contribuerait à la densification du village et à l'apparition de bâtiments périurbains en dehors des limites d'urbanisation du PA4. Ces constructions ne seraient aucunement en adéquation avec les bâtiments existants à proximité, dont la densité est nettement moins élevée. La parcelle ccc RF se situe à l'extrémité Ouest du noyau villageois de Chésopelloz. Elle se trouve au bord de l'axe routier traversant le village. En ce qui concerne les bâtiments environnants, il s'agit majoritairement de fermes et de maisons individuelles d'habitation. Le projet de construction prévoit quant à lui 10 villas individuelles groupées, s'écartant vraisemblablement des normes et des standards habituels du village de Chésopelloz. Au Sud de la parcelle, on retrouve de nombreux champs et de volumineuses parcelles agricoles. Aucun bâtiment n'est à recenser au Sud de celle-ci. [photo supprimée] La situation de la

parcelle ddd RF diffère légèrement de la précédente. En effet, comme le démontre l'image aérienne, la parcelle ddd RF est partiellement bâtie. La partie de la parcelle se situant en zone agricole comporte une ferme ainsi que différents bâtiments liés à l'exploitation de celle-ci. Ces constructions représentent une occupation conséquente de la parcelle. Une certaine surface d'environ 1'451 m² n'est actuellement pas bâtie et se situe encore en ZRFD I. La parcelle se situe au Nord de l'axe routier traversant le village et à l'Ouest du noyau villageois. Elle est également Tribunal cantonal TC Page 16 de 17 entourée de volumineux champs et de fermes. Les parcelles ccc et ddd RF ne se trouvent manifestement pas dans un tissu bâti propice à la densification. Il s'agit plus concrètement de vastes zones agricoles, parsemées de quelques habitations et de fermes établies le long du village. Une densification ne devrait pas se faire et ne doit surtout pas être favorisée davantage dans ce périmètre. Aucun intérêt public ne favorise leur maintien en zone à bâtir. Partant, la décision de la DIME de ne pas approuver le maintien des parcelles ccc et ddd RF en zone à bâtir repose sur des critères objectifs et doit être confirmée. Les arguments relatifs aux intérêts financiers du recourant, notamment en lien avec la survie de son entreprise agricole ne peuvent pas relativiser les importants intérêts publics en jeu. 5.2. Il doit être procédé à la même analyse concernant le dézonage de la parcelle eee RF (602 2022 243): [photo supprimée] La parcelle eee est très vaste et comprend une surface totale de 115'253 m². Cette parcelle se situe partiellement en zone village et en zone agricole. Actuellement, on comptabilise une surface en zone à bâtir de 3'449 m², partiellement bâtie; il reste encore environ 1'980 m² de surface libre de construction. Le recourant indique qu'un avant-projet de construction d'un immeuble de 9 logements avec 4 couverts de 3 voitures a été établi sur la parcelle eee RF, future parcelle ooo RF. Ce projet ne s'intègre manifestement pas dans le cadre du village de Chésopelloz et encore moins aux alentours de la parcelle eee RF. En effet, comme évoqué précédemment, le village se compose majoritairement d'habitations individuelles ainsi que d'habitations rurales. En outre, la parcelle en zone à bâtir est entourée de nombreux champs, de cultures et d'une forêt. Seules quelques constructions se trouvent à proximité le long de l'axe routier. La parcelle eee RF comprend elle-même une ferme ainsi que divers bâtiments agricoles. D'après la situation actuelle de la parcelle, laquelle est située en dehors des limites d'urbanisation du PA4, il est patent que maintenir son affectation en zone à bâtir serait contraire au but d'intérêt public recherché. Partant, la parcelle iii RF ne doit pas être maintenue en zone à bâtir. La décision de la DIME relative à cette parcelle doit également être confirmée. 6. Au vu de ce qui précède, les recours 602 2022 242 et 602 2022 243 doivent être rejetés. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) à CHF 7'000.- et compensés avec les avances de frais dans les procédures respectives. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. (dispositif sur la page suivante) Tribunal cantonal TC Page 17 de 17 la Cour arrête : I. Les recours 602 2022 242 et 602 2022 243 sont joints. II. Les recours sont rejetés. III. Les frais de procédure de CHF 7'000.- sont mis à la charge des recourants à raison de la moitié chacun et compensés avec les avances de frais versées dans les procédures respectives. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 16 novembre

E. 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 9 de 17 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. ég. 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 ZBI 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 10 de 17 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.).