

# FR\_GERICHTE 602 2022 40 vom 5. Dezember 2023

FR Kantonsgericht, 2023-12-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_40](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_40)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 40 du 5 décembre 2023

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 40 del 5 dicembre 2023

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

La recourante, propriétaire de l'art. ccc RF, situé en zone de centre, conteste l'affectation de sa parcelle à la ZIG II. Elle a, partant, un intérêt digne de protection pour recourir au sens de l'art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Déposé par ailleurs dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA), et l'avance de frais ayant été versée en temps utile (art. 128 CPJA), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let a CPJA comme aussi en vertu de la règle particulière de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur les mérites de son recours.

### E. 2.1

Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

### E. 2.2

En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. 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 2000 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 - sur le principe - dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 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). Sur le principe, le fait que l'autorité de recours doit laisser aux autorités de rang inférieur la marge de manœuvre nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches n'y change rien. L'autorité de recours doit en effet vérifier - sans perdre de vue qu'elle n'est pas une autorité de planification - que cette marge de manœuvre a été utilisée de manière juste et adéquate. Elle doit en particulier s'imposer une certaine retenue lorsque sont en jeu des intérêts locaux pour la sauvegarde desquels la proximité, la connaissance des lieux, la démocratie locale et l'autonomie communale sont déterminantes (AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, art. 33 n. 88). En l'espèce, la DIME ayant jugé, sur recours, en disposant d'une pleine cognition, le Tribunal de céans n'a partant pas à revoir, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité.

### **E. 3.1**

L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Aux termes de l'art. 39 LATeC, le plan d'aménagement local est l'instrument par lequel la commune choisit l'orientation de son développement et fixe ses choix par des mesures concrètes. Il comprend le dossier directeur, le plan d'affectation des zones, la réglementation afférente au plan d'affectation des zones et les éventuels plans d'aménagement de détail. Un rapport explicatif et de conformité au sens du droit fédéral accompagne le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Quant à la DIME, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Cependant, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 15 n. 23; cf. HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, n° 1.52).

### **E. 3.2**

La LAT concrétise la vision de l'aménagement du territoire notamment à son art. 1 al. 1, 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 celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. Aux termes de l'art. 1 al. 2 LAT, 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. abis) ou de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie (let. c). A titre de principes régissant l'aménagement, l'art. 3 al. 3 LAT prescrit que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (let. abis) et de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (let. e).

### **E. 3.3**

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut - en application des principes précités - renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton. Le PDCant de 2018 a notamment pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti en premier lieu, par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. A ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisées et équipées existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité d'étendre les zones à bâtir à la définition de mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. PDCant T103. Densification et requalification, p. 1). Il prévoit également d'intégrer des espaces favorables à la biodiversité dans le processus de densification et des espaces publics de qualité, notamment des espaces verts (cf. PDCant, T103. Densification et requalification, p. 2). A cet effet, le plan directeur communal doit notamment mettre en évidence les mesures nécessaires pour la densification et la requalification (mobilité, protection contre le bruit, valorisation de l'espace public et du patrimoine etc.) (cf. PDCant, T103. Densification et requalification, p. 3). Quant au règlement communal d'urbanisme, il doit prévoir des dispositions réglementaires favorisant la requalification de milieu bâti (indice de surface verte, aménagement des abords, etc.) sur la base des résultats de l'étude de densification et requalification (cf. PDCant T103. Densification et requalification, p. 3). Le canton de Fribourg doit principalement assurer la couverture de ses besoins d'urbanisation futurs par la réalisation d'objectifs élevés en matière de densification. Ces derniers sont orientés autour de trois axes: construire les zones à bâtir non construites, densifier les zones à bâtir et valoriser l'espace public (cf. PDCant T103. Densification et requalification, 1. Objectifs, p. 5). En particulier, pour que la densification du milieu bâti soit durable, il est nécessaire qu'elle soit planifiée aux endroits présentant les meilleures qualités de desserte en transports publics et avec une accessibilité attractive et sécurisée en mobilité douce. Celle-ci doit être accompagnée de mesures qui valorisent les espaces publics bâtis ou non bâtis (espaces verts) afin d'augmenter l'attractivité et de renforcer la qualité de vie (cf. PDCant T103. Densification et requalification, 1. Objectifs, p. 5). A cet égard, la nature en milieu bâti participe fortement à la qualité de la densification. Il s'agit dès lors de la préserver et de la valoriser. La planification de la densification ne doit ainsi pas se faire au détriment des poumons verts intégrés dans le tissu bâti, qui jouent un rôle important de corridor écologique (cf. PDCant T103. Densification et requalification, 2. Principes, p. 6).

### **E. 3.4**

Sur le plan régional, le projet d'agglomération bulloise "Mobul", regroupant les Communes de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens, est directement à l'origine du plan directeur d'agglomération (PA), adopté par l'Assemblée des délégués de l'agglomération bulloise le 20 mars

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat en 2016. En l'état, le projet d'agglomération en est à sa quatrième génération. Il constitue un plan directeur régional au sens de l'art. 27 al. 1 LATeC (cf.

[www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA](http://www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA)

[%20MOBUL%2020120316\\_ASS\\_DELEGUES\\_version%20d%C3%A9finitive.pdf](#),

consulté la dernière fois le 2 octobre 2023, p. 4) et lie notamment les autorités cantonales

comme les autorités communales qui ont par ailleurs l'obligation d'adapter leur plan

d'aménagement local en conséquence (cf. art. 32 al. 1 et 2 LATeC). Le PA prévoit, afin de

tirer parti au mieux de la qualité de l'environnement naturel de l'agglomération, notamment

d'intégrer les espaces verts aux projets d'urbanisation. Il retient que c'est donc notamment

en façonnant les limites entre le bâti et les espaces verts que le bâti profitera au mieux de la

présence de ces espaces (p. ex. allées en bordure de certains parcs urbains). Lorsque

l'urbanisation est en bordure d'un parc urbain, cela pourrait conduire à une densification de

la limite, permettant de tirer parti au mieux de la présence du parc. Il prévoit également de

créer des "parcs de quartiers". En complément à ces espaces paysagers "majeurs", des plus

petits espaces verts seront intégrés à l'urbanisation. En effet, si l'agglomération bulloise est

riche en grands espaces verts, on peut constater une certaine pauvreté de plus petits espaces

verts, parcs de quartiers... Des parcs existent (p. ex. Jardin anglais, parc du Château) mais

des secteurs entiers de l'agglomération souffrent d'un déficit de ce type d'espaces. Il s'agit

dès lors de les intégrer aux différentes planifications, souvent à titre d'équipements de

quartiers ([www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA%20MOBUL%2020120316\\_ASS\\_DELEGUES\\_version%20d%C3%A9finitive.pdf](http://www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA%20MOBUL%2020120316_ASS_DELEGUES_version%20d%C3%A9finitive.pdf), ch. 4.3 Paysage, p. 16 et 18,

consulté la dernière fois le 2 octobre 2023).

#### **E. 4.1**

En vertu 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). D'après l'art. 15 al. 1 à 3 LAT, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles

répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir

surdimensionnées doivent être réduites. L'emplacement et la dimension des zones à bâtir

doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les

principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces

d'assolement et préserver la nature et le paysage. Selon l'art. 18 al. 1 LAT, le droit cantonal

peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à

17 LAT. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi,

notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir de ceux qui ne le

sont pas. Des autres zones au sens de l'art. 18 al. 1 LAT peuvent notamment être créées à

l'intérieur de la zone à bâtir (art. 15 LAT), en particulier des zones destinées aux loisirs et à

la détente ainsi que des espaces verts destinés à améliorer la qualité du milieu bâti (cf. art. 3

al. 3 let. e LAT; arrêt TF 1C\_398/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.2; ATF 116 Ib 377

consid. 2a et arrêts TF 1A.22/2004 du 1er juillet 2004 consid. 1.2; 1P.275/2005 du 4 août

2005 consid. 3.3; voir également, MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Planifier

l'affectation, 2016, art. 18 LAT n. 17; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz,

Handkommentar, 2006, art. 18 LAT n. 26).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16

#### **E. 4.2.1**

D'après l'art. 43 LATeC, le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones; en règle générale, il délimite: (a) les zones à bâtir, (b) les zones agricoles et (c) les zones de protection (al. 1). Les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques (al. 2). En vertu de l'art. 50 al. 1 et 2 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en (a) zones de centre, (b) zones mixtes, (c) zones résidentielles, (d) zones d'activités, (e) zones d'intérêt général et (f) zones libres. La réglementation communale peut admettre dans une zone des constructions d'un autre genre que celui qui est prévu, dans la mesure où elles sont compatibles avec l'affectation prépondérante. Le législateur cantonal, par l'utilisation du terme "notamment" (en allemand "namentlich"), illustre le fait que la subdivision des zones à bâtir ne constitue qu'une liste exemplative. Le but de l'art. 50 al. 1 LATeC était d'ailleurs d'uniformiser des notions souvent utilisées dans les règlements communaux d'urbanisme (cf. Message no 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, p. 12; arrêt TC FR 602 2017 108 du 18 mai 2018 consid. 3.2). Partant, les communes ont toute latitude, à côté des zones à bâtir définies à l'art. 50 LATeC, de prévoir d'autres zones à bâtir, respectivement de concrétiser les zones à bâtir telles que figurant à l'art. 50 LATeC (cf. arrêt TC FR 602 2017 108 du 18 mai 2018 consid. 3.2). En vertu de l'art. 60 al. 1 LATeC, le conseil communal édicte la réglementation afférente au plan d'affectation des zones qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies. D'après l'art. 26 ReLATeC, les prescriptions de la réglementation communale fixent notamment les possibilités, les restrictions et les interdictions de construire, ainsi que les autres limitations du droit de la propriété (al. 1 let. c).

#### **E. 4.2.2**

Des parties non constructibles appartiennent en principe à la zone à bâtir, comme des surfaces vertes en milieu urbain ou des parcs, tant que l'utilisation du sol n'est pas prépondérante et qu'il s'agit bien plus d'une utilisation intensive en tant qu'espace de loisirs ou destiné à l'équilibre écologique. Dans la plupart des zones vertes situées dans l'agglomération, de petites constructions sont d'ailleurs autorisées, lesquels ne servent d'ailleurs pas uniquement l'utilisation du sol (MUGGLI, art. 18 n. 12). Les zones à bâtir soumises à des restrictions poursuivent en règle générale plusieurs buts en même temps et sont désignées de manière différente selon les cantons (zones libres de constructions, zones vertes, zones de loisirs, etc.). Elles poursuivent le but de structurer le territoire bâti et de séparer les zones d'habitation des zones industrielles, de préserver des espaces verts au sein du territoire bâti et de garantir à la population des espaces pour le délasserment et les loisirs. Elles peuvent encore servir à protéger des points de vue, des paysages urbains ou des monuments. Elles concrétisent dès lors les buts et les principes de l'aménagement du territoire, dans la mesure où elles contribuent à la qualité de l'habitat et du paysage (art. 1 al. 2 let. abis, 3 al. 2 let. d et 3 let. b et e LAT). Même s'il n'existe pas de minima en la matière, il faut admettre que tout être humain doit avoir accès à une zone de délasserment à une distance raisonnable de son domicile. Les zones à bâtir soumises à des restrictions sont ainsi indiquées en particulier dans les régions qui ne sont

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 attenantes ni aux zones agricoles ni aux forêts. Cela n'exclut toutefois pas d'affecter également à de telles zones des surfaces limitrophes à la zone à bâtir en périphérie du milieu urbain (JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen édit., 2016, art. 14 n. 59). 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 un bâti de qualité au niveau politique et stratégique, et prévoit en particulier une approche adaptative pour façonner notre environnement: une approche 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).

### **E. 4.2.3**

L'affectation d'une parcelle précédemment constructible à une zone verte inconstructible représente une restriction à la garantie de la propriété (arrêt TF 1C\_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.1). Il en va de même d'un immeuble affecté à une zone à bâtir soumise à des restrictions en matière d'usage et de constructions. La conformité à l'art. 26 Cst. est admise si la restriction répond à un véritable intérêt public; elle ne peut pas, sans être intégrée dans un concept de développement du territoire, poursuivre un but général comme la conservation de surfaces vertes ou d'espaces publics ou concrétiser uniquement les vœux de la population d'un quartier donné. La désignation de telles zones doit en outre être proportionnelle. Ainsi, il ne saurait être question d'affecter de plus grandes surfaces que nécessaires à la zone libre de construction et une telle affectation ne peut se faire si le même but peut être atteint par le biais de mesures moins incisives (par exemple affectation de la surface à une zone pour des constructions publiques ou des installations ou création d'une ligne d'implantation) (JEANNERAT/MOOR, art. 14 n. 60). Le Tribunal fédéral a déjà jugé que l'instauration de zones vertes répond non seulement au bien-être des habitants mais qu'elle revêt en outre une grande importance pour l'adaptation au changement climatique (entre autres en vue d'éviter les îlots de chaleur) (arrêt TF 1C\_471/2021 du 10 octobre 2022 consid. 3.6.3). La création de zones vertes peut ainsi contribuer à la santé de la population (HÄNNI, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7e éd., 2022, p. 688). Enfin, l'examen de la proportionnalité est en général absorbé par celui de la balance des intérêts lorsqu'il s'agit de planification territoriale. En effet, la validité d'un plan d'affectation est appréciée non parcelle par parcelle, mais en fonction de la cohérence de l'ensemble du périmètre visé, ce qui exclut en principe l'examen du sacrifice subi par tel ou tel propriétaire. Il en va autrement lorsque la mesure entraîne des effets localisés ou individualisés, de telle sorte que le sacrifice subi par le propriétaire n'entre pas dans un contexte plus général et peut dès lors être évalué pour lui-même, par exemple en cas de restrictions découlant d'un plan de quartier ou d'une route prévue par un plan d'affectation (arrêt TC NE CDP.2017.117-AMTC du 7 juin 2018 consid. 9.3, confirmé in arrêt TF 1C\_344/2018 du 14 mars 2019).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16

### **E. 5**

A titre liminaire, quand bien même la recourante ne fait plus valoir que la modification litigieuse contrevient au principe de stabilité des plans au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, la Cour de céans rappelle que la révision générale du PAL de 2012 trouve son origine dans la fusion, en 2006, de Bulle et de La Tour-de-Trême - dont le PAL remontait par ailleurs à 1997- ainsi que dans les modifications de la LATeC de 2008. La décision d'approbation partielle de la Direction date aussi de 2012. Les modifications de la commune de 2018 répondent pour partie aux conditions qui y étaient formulées mais prévoient aussi de nouvelles modifications, dont celle contestée. Or, en 2012, il se trouve que l'agglomération bulloise a adopté son PA, lequel a été approuvé par le Conseil d'Etat pour la première fois en 2016, et qui lie les planificateurs locaux qui sont contraints d'y adapter leur PAL en conséquence. Dans l'intervalle, le principe d'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et le maintien d'une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 al. 2 let abis LAT) ont été renforcés lors de la révision de la LAT entrée en vigueur le 1er mai 2014. De plus, le PDCant a été élaboré puis adopté à l'automne 2018. Dans ces circonstances, force est ainsi d'admettre que les réflexions et les outils légaux en matière d'aménagement du territoire ont largement évolué depuis 2012, ce que ne manque pas de relever le SeCA dans son préavis de synthèse (cf. préavis de synthèse d'examen final du 19 février 2021 du SeCA, p. 2; cf. également arrêt TC FR 602 2022 240 du 16 novembre 2023 consid. 3). En outre, la commune a connu une croissance démographique importante entre 2012, 2018 (+ 15,55 %) et 2021 (+ 23,44 %), passant de 20'544 habitants à 23'739 puis à 25'361 en 2021, laquelle s'accroît d'ailleurs encore de manière exponentielle au fil du temps. Même si cette progression n'est pas aussi significative qu'entre 2002 (15'387 habitants entre les deux communes) et 2012, avec une croissance de 33,51 %, il n'en demeure pas moins qu'un tel taux d'accroissement de la population depuis la décision de la Direction de 2012, associé au nouveau principe de développement vers l'intérieur et à l'aménagement d'un habitat de qualité mettant l'accent sur les espaces publics verts et la nature en ville, selon la volonté des législateurs fédéral et cantonal, justifie pleinement que des modifications supplémentaires aient été apportées au PAL de 2012. La Direction a admis à cet égard, à juste titre, que cette situation rendait nécessaire des mesures adaptées afin de poursuivre la densification du milieu bâti, tout en conservant ou créant des espaces publics de qualité (cf. rapport explicatif du 30 avril 2019 à l'appui du nouveau plan d'aménagement communal, élaboré en vertu de l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1], ci-après: rapport 47 OAT, p. 9). Et même d'en conclure que le rythme de l'urbanisation de Bulle nécessitait une planification volontariste en la matière. Ceci sans parler du fait qu'en 2002, on était encore en présence de deux communes distinctes. Par ailleurs, la Cour a déjà souligné que la planification est un processus en constante adaptation, tant quant aux circonstances de fait que quant aux modifications des normes ou planifications supérieures, ce qui peut logiquement conduire à des changements au cours de la procédure de l'élaboration des planifications (cf. arrêt TC FR 602 2021 174 du 11 octobre 2022 consid. 4.2.7). Partant, il y a lieu d'admettre que les modifications apportées au PAL par la commune en 2018 ne contreviennent aucunement au principe de stabilité des plans.

### **E. 6.1**

Le RCU de la Ville de Bulle divise le territoire communal en 18 types de zones, dont la zone libre, la zone agricole mais aussi la zone d'intérêt général I et la ZIG II.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 Selon l'art. 115 RCU, la zone d'intérêt général I est destinée aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique et à ceux privés destinés à

la réalisation de tâches d'intérêt public (al. 1). La zone d'intérêt général II est destinée à des équipements collectifs, socioculturels et de délasserment en plein air (tels places, parcs, etc.), et au cimetière. Les constructions en relation avec ces équipements sont autorisées (al. 2). Quant à la zone libre, elle est destinée aux espaces et dégagements verts et aux parcs, elle est en revanche inconstructible (art. 128 RCU). Le rapport 47 OAT relève que le PAL approuvé en 2012 entérinait le choix d'un développement vers l'intérieur. Pour ce faire, il se basait principalement sur une densification de certains secteurs de la ville, en particulier centraux. Désormais, la Ville entend axer ses efforts sur une amélioration qualitative générale. Elle cherche à mieux intégrer les différentes interventions, et accompagne le développement urbain, notamment la densification, par des espaces verts plus généreux ainsi qu'un réseau d'espace public de meilleure qualité (rapport 47 OAT, p. 17). Le rapport insiste sur la volonté de la Commune de Bulle - qui a connu une croissance rapide très marquée - de s'engager dans un processus progressif pour une ville plus "verte", visant à favoriser le végétal (rapport 47 OAT, p. 43 et 54). Le rapport expose également que la commune dispose de structures paysagères et d'espaces naturels qui doivent être mis en valeur et protégés. Les espaces en bordure d'urbanisation et les pénétrantes vertes constituent des espaces de proximité de valeur. La préservation d'espaces verts au sein des futures zones urbanisées permet également de créer des espaces de référence (rapport 47 OAT, p. 19). Quant au rapport justificatif du dossier directeur du 30 avril 2019 (p. 42), il prévoit que le PAL a pour objectif, dans le domaine du paysage, de préserver et valoriser les espaces paysagers, de définir une armature d'espaces paysagers, de valoriser les possibilités d'usage des espaces paysagers par les habitants de l'agglomération, d'intégrer les espaces verts aux projets d'urbanisation, de créer des "parcs de quartiers". Par ailleurs, le plan directeur définit une armature d'espaces paysagers (constructibles ou non), internes au tissu bâti. Ils sont complémentaires aux espaces paysagers de plus grande taille. Ces espaces doivent former une armature cohérente et coordonnée avec l'urbanisation et servir de parcs de quartier (rapport justificatif p. 42 in fine). Plus spécifiquement en lien avec la parcelle art. ccc RF, le rapport 47 OAT précise qu'au nord de la rue de J. \_\_\_\_\_, dite parcelle était entièrement en ZC. Cette parcelle en "pointe", aujourd'hui non construite, est voisine d'une placette de petite dimension qui gagnerait à être valorisée pour le public. En outre, ce "jardin" au pied d'un immeuble collectif apporte un espace vert bienvenu dans le centre-ville. Conformément au PA, cette mise en ZIG II permet de maintenir la situation actuelle et, à terme, de valoriser cet espace comme un parc public ouvert à tous. Dans un centre-ville densifié, cela permet de créer un petit espace de respiration à l'échelle du quartier (rapport 47 OAT, p. 34).

### **E. 6.2.1**

En l'espèce, la commune a décidé d'affecter la partie non construite de l'art. ccc RF, de ZC à ZIG II. Il n'est pas contesté que la ZIG II est l'une des 18 zones à bâtir de la Commune de Bulle. Elle est destinée notamment à des équipements de délasserment en plein air, tels places, parcs, etc. Seules les constructions en relation avec ces équipements sont par ailleurs autorisées. Ici, la commune a prévu de faire d'une partie de l'art. ccc RF un parc urbain, ce que conteste la recourante.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 La question qui se pose est celle de savoir si cette nouvelle affectation et les conditions posées en terme d'usage et de constructions, lesquelles constituent une restriction du droit de propriété, doivent être supportées par la recourante. Il convient encore de rappeler d'emblée que la mesure litigieuse doit être appréciée au regard

de l'ensemble de la planification entreprise, qui vise notamment une amélioration qualitative générale du milieu bâti pour mieux accompagner le développement urbain de la Ville de Bulle. Celle-ci a en particulier prévu, dans son plan directeur de l'utilisation du sol, du paysage et des sites, la création de sept parcs urbains qui doivent former une armature cohérente et coordonnée avec l'urbanisation et servir de parcs de quartiers. En tant que responsable de la planification locale, il revient à la commune de veiller à la cohérence de l'ensemble des mesures, ici des espaces publics verts qu'elle entend proposer à la population bulloise, mais il lui appartient aussi, dans ce contexte, d'opérer des choix qu'il y aura lieu de confirmer s'ils s'inscrivent dans une réflexion logique et s'ils demeurent dans un rapport raisonnable entre l'intérêt public des citoyens et l'intérêt privé des propriétaires. Soulignons que les efforts de la commune de proposer des espaces verts et publics de qualité pour accompagner la densification et le développement urbains (cf. art. 1 al. 2 let. abis LAT) ont été d'ailleurs expressément salués par le SeCA (cf. préavis d'examen final de synthèse du SeCA du 19 février 2021, p. 3 in fine)

### **E. 6.2.2**

L'affectation de la parcelle à la ZIG II va non seulement dans le sens de la volonté de la commune de devenir une ville plus verte mais répond également à l'objectif de créer des espaces publics de qualité et d'inclure la nature en ville afin d'augmenter l'attractivité et la qualité de vie, soit le principe cardinal poursuivi par l'art. 3 al. 3 let. e LAT. Il s'agit de ne pas perdre de vue que la densification ne doit pas se faire au détriment des poumons verts intégrés dans le tissu bâti, qui jouent un rôle important de corridor écologique. En tant qu'elle intègre des espaces verts favorables à la biodiversité dans le processus de densification, directement dans les projets d'urbanisation, dite restriction répond au surplus aux objectifs du PDCant et est conforme au demeurant au plan directeur régional, plus précisément au PA. Elle contribue au surplus à la santé des habitants, tout en favorisant les liens sociaux (cf. art. 1 al. 2 let. c LAT; cf. préavis d'examen final de synthèse du SeCA du 19 février 2021, p. 12). La mesure consiste finalement aussi en une mise en œuvre des principes de la déclaration de Davos précitée. L'instauration d'espaces verts et le développement de ceux existants en milieu urbain répond non seulement au bien-être des habitants mais elle revêt en outre une grande importance pour l'adaptation au changement climatique, ainsi que l'admet désormais le Tribunal fédéral. Elle répond dès lors incontestablement à des intérêts publics importants, même de plus en plus importants, notamment en lien avec la densification du milieu bâti, dans la mesure aussi où elle vise le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire précités; elle en constitue en quelque sorte le corollaire bienvenu voire nécessaire.

### **E. 6.2.3**

Quoiqu'en pense la recourante, la mesure, qui repose au demeurant sur une base légale suffisante (cf. art. 15 LAT et 50 LATeC), est au surplus apte à remplir les buts d'intérêt publics précités et ne lui impose pas un sacrifice particulier. Ci-dessous est reproduit le plan directeur de l'utilisation du sol, du paysage, des sites, dans sa version de 2019, lequel met en évidence les espaces verts prévus par la commune, illustrés par un remplissage vert moyen, et les espaces verts à créer, illustrés par un point vert moyen, ainsi que le précise la légende également en partie reproduite ci-dessous.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 Ce plan permet de visualiser la stratégie élaborée par la commune en terme de qualité de l'habitat transcrite dans son PAL, dans la suite logique du

PA, qui vise à préserver et valoriser les espaces paysagers, à définir une armature d'espaces paysagers, à valoriser les possibilités d'usage des

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 espaces paysagers par les habitants de l'agglomération, à intégrer les espaces verts aux projets d'urbanisation et à créer des "parcs de quartiers" (cf. rapport justificatif, p. 42). Ce plan illustre en particulier le positionnement des différents parcs urbains existants et à venir, lesquels sont manifestement aptes à produire les effets escomptés d'habitat de qualité et de la nature en ville en lien avec la densification poursuivie par la LAT. Il met en évidence que la commune a réparti ces parcs à plusieurs endroits de la Ville, de manière régulière et cohérente, compte tenu du nombre restreint de parcelles encore non construites au centre-ville ou de surfaces libres de construction, en particulier dans la zone de l'ancienne ville. Rappelons que la validité de l'aménagement local ne doit pas être appréciée parcelle par parcelle mais en fonction de la cohérence de l'ensemble du périmètre visé qui ne saurait ici être remise en cause. Soulignons encore que l'autre mesure phare de la commune pour préserver la nature en ville, consistant en l'obligation de prévoir des espaces destinés à des jardins potagers, ne concerne pas les secteurs de l'ancienne ville ni le secteur centre. Or, la propriété de la recourante se situe idéalement à proximité immédiate de l'ancienne ville, dans un secteur dense, quoi qu'en pense cette dernière, avec peu de surfaces publiques à cet effet. Elle est d'ailleurs plus proche de l'ancienne ville que ne l'est l'art. ddd RF sur lequel la commune a décidé également d'implanter un parc de quartier. L'autorité a en outre déclassé seulement une partie de la parcelle, à savoir celle qui est non bâtie et qui sert déjà de jardin pour l'habitation située sur l'autre partie de la parcelle; celle-là jouxte au demeurant une petite place publique pavée qui comporte déjà des arbustes et des bancs. Force est ainsi d'admettre que la partie de la parcelle déclassée présente les caractéristiques idoines au vu des buts d'intérêt public poursuivis. On peut en outre souligner que la partie déclassée forme un triangle très pointu, pris en étau entre deux routes, rendant difficile sa valorisation par la construction. Enfin, la commune n'a pas dézonné la parcelle qui demeure constructible, certes avec des restrictions, ni ne l'a affectée à la zone libre, n'autorisant pour sa part strictement aucune construction. Tout bien considéré, il s'avère qu'elle a choisi la mesure la moins invasive et limitée au strict nécessaire l'atteinte portée à la propriété de la recourante en vue d'atteindre son objectif. Par ailleurs, on ne saurait prétendre que, dans le secteur dense où est localisée la parcelle litigieuse, existent déjà de nombreuses zones publiques vertes. Les espaces verts auxquels se réfère la recourante sont en effet pour l'essentiel d'entre eux privés et non accessibles à tout-un-chacun ou ont fait l'objet d'accords particuliers entre privés mais demeurent interdits d'usage au-delà des personnes autorisées. Ils ne peuvent donc pas remplacer le déclassement litigieux. En particulier, la surface de verdure aménagée sur l'art. fff RF est une place de jeux réservée aux parcelles avoisinantes par le biais d'un droit d'usage. Quant aux secteurs de La Toula I et II, ils n'ont pas fait l'objet d'un PAD comme le prétend erronément la recourante mais d'un permis de construire; la place centrale à laquelle elle fait allusion est également privée, la commune n'ayant pas été mise au bénéfice d'une servitude personnelle d'usage public. Quant à cette dernière solution que la recourante tient pour moins invasive, force est toutefois de relever que la planification locale et le déclassement d'une parcelle représentent les instruments de droit public adéquats précisément mis en place pour permettre à une commune d'organiser son territoire et de prévoir notamment de telles surfaces vertes destinées à ses habitants, à côté, cas échéant, de la procédure d'expropriation. En revanche, l'inscription d'une servitude - de droit privé - dépend manifestement du bon vouloir du propriétaire du fonds servant. Rien ne permet en l'espèce

de penser que la commune a une quelconque assurance de ce qu'elle pourra bénéficier d'une telle

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 servitude en faveur des citoyennes et citoyens - puisque la recourante est contre la création d'un parc public sur sa parcelle, faut-il le rappeler -, ni que dite servitude, cas échéant, ne sera pas liée à des charges et coûts disproportionnés pour l'autorité.

#### **E. 6.2.4**

Partant, dès lors que seule une partie de la parcelle a été déclassée, tout en restant en zone à bâtir, que celle-ci n'est pas construite, que sa localisation et sa configuration paraissent idéales et que le choix de la commune repose par ailleurs sur une réflexion cohérente et logique et que la solution permet manifestement de contribuer à atteindre l'objectif visé, force est-il d'admettre que la création d'un parc public sis sur la parcelle art. ccc RF s'avère en tous points proportionné et nécessaire, compte tenu du but d'intérêt public recherché et de l'ensemble des circonstances. Partant, la restriction de la garantie de la propriété qu'elle représente pour la recourante se justifie et peut être admise.

#### **E. 7**

Sur le vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Les frais de justice sont mis à la charge de la recourante qui succombe (cf. art. 131 CPJA). Pour le même motif, il n'est pas alloué de dépens. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante et compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué de dépens. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 5 décembre 2023/ape Le Président La Greffière-rapporteure

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