

# FR\_GERICHTE 602 2022 72 vom 5. Februar 2024

FR Kantonsgericht, 2024-02-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_72](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_72)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 72 du 5 février 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 72 del 5 febbraio 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 22

juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le 1er janvier 1980, la commune n'avait pas appliqué la nouvelle législation fédérale. Cela a eu pour conséquence que, conformément à l'art. 36 al. 3 LAT, jusqu'à l'approbation d'un plan d'affectation conforme au droit fédéral, la commune ne disposait que d'une zone à bâtir provisoire constituée par la partie de l'agglomération qui était déjà largement bâtie. C. Par la suite, la Commune de Delley-Portalban a procédé à une nouvelle mise à l'enquête publique de la révision générale de sa planification locale, par avis publiés dans les Feuilles officielles (FO) n° 51 du 22 décembre 2017 et n° 17 du 27 avril 2018. Il avait notamment été prévu de mettre en zone résidentielle à faible densité I (ZRFD I) 48'445 m<sup>2</sup> (modification n° 20), qui avaient été affectés en zone à bâtir selon l'ancien PAL de 1976 - déclaré caduc par le Tribunal cantonal en 2012. La parcelle art. bbb du Registre foncier (RF), ici litigieuse, en faisait partie. D. Le 27 août 2018, le Conseil communal a adopté le dossier de révision générale de son PAL. Plusieurs recours ont été interjetés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME). E. Le 7 septembre 2021, le SeCA a rendu un préavis de synthèse d'examen final. Un plan des secteurs largement bâtis pour le secteur de Portalban figure en annexe 4 dudit préavis. Il représente le milieu largement bâti état en 2012, qui se base sur une directive établie par la commune et le SeCA (carte n° 1). Dans le préavis le SeCA a notamment proposé de ne pas approuver la modification n° 20. La DIME a publié, dans la FO n° 37 du 17 septembre 2021, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver, dont notamment la modification n° 20 précitée. Suite à cette publication, la DIME a reçu 21 déterminations, dont l'une, le 18 octobre 2021, de la propriétaire de l'art. bbb RF. La commune s'est quant à elle déterminée le 14 octobre 2021.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 F. Par décision du 19 janvier 2022, publiée dans la FO n° 3 du 21 janvier 2022, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL, émettant certaines réserves et conditions. Elle n'a notamment pas approuvé la modification n° 20. Elle a indiqué comme raison principale que le secteur urbanisé de Portalban ne détenait – selon les règles du plan directeur cantonal (PDCant) – pas de potentiel de mise en zone à bâtir résidentielle puisque la réserve de surface non construites en zone était suffisante pour répondre aux besoins des 15 prochaines années. G. Par mémoire du 21 février 2022, la propriétaire de l'art. bbb RF interjette recours auprès du Tribunal cantonal, concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à ce que la décision d'approbation

de la DIME du 19 janvier 2022 soit annulée et que la modification n° 20 de la révision générale du PAL de la commune de Delley-Portalban soit approuvée. Subsidiatement, elle demande que la modification n° 20 de la révision générale du PAL soit approuvée en ce qui concerne l'art. bbb RF. Encore plus subsidiairement, elle conclut à ce que la décision soit annulée et que l'affaire soit renvoyée à la DIME pour nouvelle instruction. A l'appui de son recours, elle estime que sa parcelle se trouve en zone largement bâtie au sens des art. 36 et 15 let. a LAT. La recourante explique qu'en effet, tant que le plan d'affectation n'a pas délimité cette parcelle et les parcelles voisines comme zone à bâtir, celles-ci devaient provisoirement être considérées comme zone à bâtir au sens de l'art. 36 LAT. Elle estime que ceci démontre à satisfaction de droit que les terrains en question étaient largement bâtis. La recourante précise que sa parcelle est déjà bâtie, entièrement équipée, desservie par une route de quartier (route communale), raccordée aux infrastructures communales et ne se trouve pas en situation périphérique. Elle fait valoir que, s'il est vrai que la LAT veut éviter des petites zones constructibles, la décision attaquée implique justement la création d'un îlot construit en dehors, mais à proximité de la zone. Elle soutient que les buts de la LAT sont également violés par la mise en zone agricole d'un terrain déjà bâti et comprenant une maison familiale. Elle ajoute que le terrain est entièrement inutilisable pour toute forme d'agriculture. La recourante soulève que, s'il est vrai que la commune avait auparavant créé des zones à construire trop étendues, cette erreur ne saurait être réparée par la mise en zone agricole ou le maintien en zone agricole de terrains déjà bâtis, équipés et habités. En outre, la recourante allègue une violation du principe de l'égalité de traitement en se référant aux parcelles art. ccc à ddd RF. D'après elle, ces parcelles se trouvent en zone à bâtir alors même qu'elles sont isolées du reste du tissu bâti par une zone agricole suite à la modification n° 1. H. Dans ses observations du 2 juin 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle soutient qu'en absence de zone à bâtir légalisée, le SeCA, en collaboration avec la commune, a adopté en date du 2 juillet 2012 une ligne directrice ainsi qu'un plan illustratif. Ces documents devaient cependant être considérés comme des documents de travail des autorités et n'avaient selon elle pas à faire l'objet d'une publication. En ce qui concerne l'art. bbb RF, la DIME estime que celui-ci se situe en périphérie du secteur construit de Portalban. Elle ajoute qu'il est bordé sur trois côtés par des terrains non construits et ne forme en rien un "tout de qualité urbanistique" avec les constructions avoisinantes. Elle explique que ce bien-fonds n'est ainsi pas intégré dans un secteur urbanisé. La DIME souligne que, en dépit de son caractère construit, la parcelle n'est pas comprise dans un secteur d'extension du territoire d'urbanisation du PDCant. Elle explique que, contrairement à ce que prétend la recourante, la décision querellée ne conduit pas à ce que l'art. bbb RF passe de la zone constructible à la zone agricole, mais que le PAL de l'ancienne commune de Portalban a perdu

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 toute validité s'agissant de la délimitation des zones à bâtir, de sorte que l'article litigieux, faute d'être situé dans le secteur largement bâti, est affecté de facto à la zone agricole. I. Dans ses observations du 1er juillet 2022, la commune conclut au rejet du recours. Elle indique que la parcelle art. bbb RF n'a ni appartenu à la partie de l'agglomération qui était largement bâtie ni au 1er janvier 1988, ni au 8 février 2012 (date de l'arrêt du Tribunal cantonal 602 2010 102 annulant la zone constructible de l'ancienne planification). Elle rappelle ainsi que la parcelle s'est retrouvée en zone agricole dès le 1er janvier 1988. La commune soutient, en outre, que la parcelle de la recourante ne fait pas partie du territoire d'urbanisation du PDCant, est bordée sur  $\frac{3}{4}$  de son pourtour de parcelles non bâties et est complètement isolée du reste du milieu bâti. Elle en conclut que

la parcelle ne constitue aucunement une brèche dans le tissu bâti et qu'elle ne peut ainsi pas être considérée comme appartenant au milieu "largement bâti" au sens de la loi. J. Par courrier du 22 mars 2023, le Juge délégué à l'instruction a demandé à la DIME de produire une carte du largement bâti pour le secteur de Portalban, état au 1er janvier 1988 (cf. art. 35 al. 1 let. b et 36 LAT), avec indication du parcellaire, et d'indiquer sur cette même carte les bâtiments existants à ce moment-là. Le 6 juillet 2023, la DIME a versé au dossier une carte avec les informations demandées (carte n° 2). Elle a également annexé une orthophotographie de 1987 du secteur concerné ainsi que le rapport explicatif du SeCA. La DIME expose les réflexions qui l'ont guidée dans la délimitation du secteur largement bâti état 1988. K. Dans sa détermination du 20 octobre 2023, la recourante reproche au SeCA de se contredire en arrivant à deux conclusions différentes pour le secteur situé au Nord (considéré comme un secteur largement bâti) et le secteur qui se trouve le long de la route de E.\_\_\_\_\_. La recourante souligne que près de 30 constructions étaient déjà présentes autour de la route de E.\_\_\_\_\_, raison pour laquelle cette zone doit être considérée comme un périmètre largement bâti. Elle ajoute que le SeCA n'a pas pris en compte tous les critères de la jurisprudence tel que, notamment, le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Elle demande que le SeCA se détermine sur tous les critères pertinents, et non seulement sur l'état de la densification en 1988; sans une telle motivation, elle considère son droit d'être entendu comme violé. La recourante expose que le secteur de Portalban pourrait être considéré comme un seul périmètre largement bâti dès lors que la plupart des parcelles étaient déjà construites en 1988. Elle ajoute que le reste a été vite construit dans les années suivantes, ce qui penche en faveur d'un secteur de centre, tout en continuité. Elle fait appel à la protection de la bonne foi et souligne qu'elle a, elle-même, construit sa parcelle dans les années 1998-1990 et qu'elle est taxée depuis sur la valeur de sa parcelle comme si elle était située en zone à bâtir. Enfin, la recourante relève que l'autorité compétente pour décider de l'approbation des plans d'aménagement est la DIME et qu'il est évident que cette dernière savait que la commune accordait des permis de construire, alors qu'elle n'avait aucune réglementation conforme à la LAT. Elle considère donc que la DIME, respectivement l'Etat de Fribourg, n'a fait que conforter son assurance. Elle en conclut que ces éléments font pencher la balance dans la pesée des intérêts en faveur de la protection de la confiance qu'elle a placée dans l'autorité et doivent conduire à ce que sa parcelle soit considérée comme étant située dans la zone à bâtir, respectivement dans le périmètre largement bâti.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 L. Dans ces observations du 7 décembre 2023, la commune conteste le plan des périmètres largement bâtis, état au 1er janvier 1988 (carte n° 2). La commune estime l'approche retenue par la DIME comme trop restrictive. Elle relève que, quoi qu'il en soit, il ressort du plan produit par cette dernière que l'art. bbb RF était encore plus isolé sur le plan urbanistique à l'époque qu'il ne l'est aujourd'hui. La commune termine par conclure que ses développements fournis dans ses observations du 20 juin 2022 ne peuvent qu'être confirmés, en ce sens que la parcelle de la recourante n'a jamais été classée dans une zone à bâtir conforme à la LAT. M. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. La recourante – en sa qualité de propriétaire d'une parcelle visée par une modification qui n'a pas été approuvée par l'autorité intimée – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits – l'avance de frais ayant en outre été

versée dans le délai imparti – le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du

## **E. 23**

mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites. 2. 2.1. Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. 2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 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 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

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées). 3. La DIME expose que les parcelles comprises dans la modification n° 20, parmi lesquelles se trouve la parcelle art. bbb RF, ne font pas partie du largement construit tel que déterminé sur les cartes établies sur l'état des constructions datant de 2012. 3.1. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Selon l'art. 35 LAT, les cantons veillent à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT (al. 1 let. b). Les plans d'affectation en force au moment de l'entrée en vigueur de la LAT conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation, par l'autorité compétente, des plans établis selon cette loi (al. 2). L'art. 36 al. 3 LAT prévoit que tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal. Lorsqu'un plan d'affectation a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe en effet une présomption qu'il est conforme aux buts et aux principes de cette loi, alors que les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la LAT ne bénéficient pas

de cette présomption et leur stabilité n'est pas garantie (cf. art. 21 al. 1 LAT; cf. arrêts TF 1C\_231/2019 du 30 octobre 2020; 1C\_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1; 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4; ATF 127 I 103 consid. 6b/aa; 120 Ia 227 consid. 2c). La délimitation des zones à bâtir à titre subsidiaire prend fin, en vertu de l'art. 36 al. 3 LAT, au moment de l'entrée en vigueur de plans d'affectation conformes aux principes de la LAT ou alors, tant qu'une telle planification est absente, au moment où le droit cantonal détermine d'une autre manière les zones à bâtir en conformité avec le droit fédéral, c'est-à-dire qu'il adopte lui-même une réglementation destinée à délimiter des zones à bâtir provisoires (RUCH, in Commentaire pratique LAT, 2016, art. 36 n. 32). Partant, si un plan d'affectation n'a jamais fait l'objet d'adaptations nécessaires, les art. 35 et 36 LAT règlent sa situation et, en particulier, ce que l'on doit considérer comme zone à bâtir (art. 36 al. 3 LAT). Le Tribunal cantonal a d'ailleurs rappelé ces principes dans son arrêt 602 2010 102 du 8 février 2012. Il a également constaté que la conséquence à en tirer est que toute construction située à l'extérieur du périmètre restreint du largement construit de l'art. 36 al. 3 LAT ne peut être autorisée que sur la base des normes de droit fédéral régissant les constructions hors de la zone à bâtir.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 3.2. L'ancienne loi fribourgeoise du 9 mai 1983 sur l'aménagement et les constructions (aLATeC 1983), entrée en vigueur au 1er janvier 1984 et remplacée par la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), fixait à son art. 34 des mesures d'intervention au cas où une commune ne remplissait pas ses obligations d'aménager selon l'art. 33, sous la forme de la fixation d'un délai par le Conseil d'Etat (art. 34 al. 1) puis, au besoin et après mise en demeure, par une exécution par substitution (art. 34 al. 2). Enfin, l'art. 200 al. 1 aLATeC 1983 indiquait que les plans approuvés au 1er janvier 1980 étaient considérés comme plans d'affectation des zones (art. 45 ss) dans la mesure où ils correspondaient aux exigences de la loi fédérale. 3.3. En l'espèce, la planification du secteur de Portalban, approuvée selon des principes valables avant l'entrée en vigueur de la LAT, n'a pas fait l'objet de modifications en vue de sa mise en conformité ou de son adaptation aux exigences de cette dernière. Il n'existe donc pas de présomption selon laquelle elle aurait satisfait aux exigences du droit de l'aménagement du territoire inscrites dans la LAT. Ainsi, les parties du plan d'aménagement de 1980 qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la LAT – concernant notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT) – sont devenues caduques le 1er janvier 1988. Pour le secteur de Portalban, cette non-conformité a déjà été constatée dans l'arrêt 602 2010 102 du 8 février 2012. La situation de l'ancienne Commune de Portalban qui, pendant des décennies, ne s'est pas conformée au droit supérieur, est aussi extraordinaire qu'incompréhensible. Il n'existe donc aucune présomption selon laquelle sa planification aurait satisfait aux exigences de la LAT, en particulier s'agissant de la définition des zones à bâtir. Celle-ci devait être opérée selon les critères de la norme de substitution transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT. Ainsi, seules les parties largement bâties du territoire communal peuvent être réputées zones à bâtir provisoires (arrêts TC FR 602 2021 102, 114, 117, 118, 119 et 123 du 20 avril 2023). A cela s'ajoute, dans la présente occurrence, que la Cour de céans ne peut que difficilement comprendre – au vu de la réglementation on ne peut plus claire de l'art. 36 al. 3 LAT – que des permis de construire ont systématiquement pu être octroyés en dehors du périmètre du largement construit, état en 1988. Cette manière de faire violait clairement les principes fondamentaux de la LAT. 3.4. Il s'agit ainsi, dans un premier temps, de déterminer, si, au 1er janvier 1988, les parcelles concernées par la modification n° 20 étaient comprises dans le tissu largement

bâti (cf. ci-dessous consid. 4), pour ensuite examiner si une mise en zone entre en ligne de compte (cf. ci-dessous consid. 5). 4. 4.1. La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT, figurant désormais uniquement à l'art. 36 al. 3 LAT, doit être interprétée de manière stricte (ATF 132 II 218 consid. 4.1; RUCH, in Commentaire pratique LAT, 2016, art. 36 n° 33). Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti cohérent qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 La jurisprudence distingue entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti". Les brèches sont des parcelles ou parties de parcelles dont la surface n'est pas très étendue et qui jouxtent directement le territoire construit; elles doivent être marquées par les constructions existantes et former un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes, notamment en raison de leur degré d'équipement avancé. Les critères quantitatifs ne sont pas seuls déterminants; une évaluation qualitative est indispensable. Lorsque la parcelle non bâtie joue un rôle propre – ce qui peut être le cas en raison de sa taille, de son degré d'équipement mais aussi du fait qu'elle est susceptible de faire l'objet de mesures d'aménagement indépendantes – elle ne fait alors pas partie du tissu déjà largement bâti. Tel est le cas des surfaces non bâties situées en périphérie de l'agglomération, ou des surfaces relativement vastes à l'intérieur de celle-ci et qui servent à diversifier et à introduire des ruptures dans le tissu bâti ou à créer des aires de loisir et de détente. De telles surfaces libres ne dépendent pas de l'état des constructions alentour, mais remplissent une fonction propre (arrêt TF 1C\_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3; ATF 132 II 218 consid. 4.2; 121 II 417 consid. 5a; 116 Ia 197 consid. 2b; 113 Ia 444 consid. 4d et les arrêts cités; RIVA, in Commentaire pratique LAT, 2016, art. 5 n° 203; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 15 LAT n. 21 ss; ZEN-RUFFINEN/ GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 145 s.; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire LAT, 2009, art. 15 LAT n. 85 ss). Il ressort de l'ATF 118 Ib 38 consid. 4a que pour des communes comprenant des territoires à habitat traditionnellement dispersé, le périmètre urbanisé ne saurait être défini en fonction de la seule présence d'un noyau de constructions existantes dépourvu des infrastructures habituelles d'une agglomération. 4.2. En l'espèce, le SeCA et la commune ont établi une carte du largement bâti qui ne se fonde pas sur l'état de 1988, mais sur celui de 2012, afin de délimiter les périmètres faisant partie de la zone constructible (cf. carte n° 1). Or, comme exposé ci-dessus, cette manière de faire repose sur une prémisse totalement erronée, puisque la date déterminante pour circonscrire la zone à bâtir provisoire de l'art. 36 al. 3 LAT est celle du 1er janvier 1988. A partir de cette date, la zone qui n'était pas comprise dans le largement bâti est devenue zone inconstructible. Des autorisations de construire octroyées en violation de cette règle et en outrepassant les art. 24 ss LAT ne peuvent en aucun cas conduire à l'élargissement du largement construit tel qu'existant à la date déterminante. Par conséquent, toutes les parcelles ne faisant pas partie du largement construit, état au 1er janvier 1988, doivent être considérées comme des nouvelles mises en zone (cf. arrêts TC 602 2021 102, 114, 117, 118, 119 et 123 du 20 avril 2023). 4.3. Sur demande du Tribunal, l'autorité intimée a versé le 6 juillet 2023 au dossier la carte du largement bâti, état en 1988 (carte n° 2). Le SeCA explique que, sur la carte, sont représentées les constructions existantes au 1er juillet 1988 (teintées en rouge) et qu'on

pouvait admettre l'existence de deux secteurs considérés comme largement bâti à cette date (indiqués par un trait de couleur bleue). On peut suivre le SeCA lorsqu'il indique que le secteur situé au Nord, représentant l'ancien noyau du village, dans lequel les constructions sont très regroupées et, pour certaines, réalisées en ordre contigu, fait partie du largement bâti. Le tissu bâti de ce secteur est en continuité avec la partie du noyau villageois au Nord du ruisseau (qui ne fait pas partie du secteur Portalban et ne fait pas l'objet du recours), avec laquelle il forme un ensemble urbanistique depuis 1987. De plus, la partie

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 Nord du secteur était également déjà construite de manière dense au 1er juillet 1988 et se situait en continuité directe du centre villageois, raison pour laquelle le SeCA l'inclut dans ce secteur largement bâti. Le second secteur largement bâti reconnu par le SeCA se situe au Sud (Portalban-Dessus) et correspond à un ancien noyau composé de 5 à 6 bâtiments dont la fonction n'est pas limitée à l'habitat individuel. Il englobe une urbanisation entamée à partir de ce noyau le long de la route de F.\_\_\_\_\_. La densité de l'urbanisation n'y est pas très élevée. Toutefois, il est possible, selon le SeCA, d'identifier un périmètre suffisamment concentré pour admettre un secteur largement bâti (distance entre bâtiments de maximum 30 mètres). En revanche, sur le reste du plateau de Portalban-Dessus, le SeCA estime que les constructions existantes en 1988 forment un tissu trop dispersé pour parler d'un périmètre largement bâti. En effet, le tissu bâti situé au Nord-Est, le long de la route de E.\_\_\_\_\_, est séparé du premier secteur largement bâti identifiable par une large bande toujours non construite actuellement. Ce champ représente une distance de 60 mètres entre deux constructions existantes au 1er janvier 1988. Le SeCA considère que cet espace forme une césure avec le secteur largement bâti. Le tissu bâti le long de la route de E.\_\_\_\_\_ présente certes une certaine concentration; il s'agit néanmoins d'un tissu monofonctionnel d'habitat, dont une grande partie était destinée aux résidences secondaires. 4.4. Cette analyse ne peut qu'être confirmée par la Cour de céans. Le secteur situé entre les deux parties dont le SeCA admet qu'il s'agit d'un tissu largement construit en 1988 (soit entre les deux pôles décrits ci-dessus) ne revêt de toute évidence pas les caractéristiques d'un tissu largement bâti au sens de la jurisprudence. Certes, on relève la présence de quelques bâtiments comme indiqué par la recourante dans ses observations du 20 octobre 2023. En revanche, ceux-ci sont dispersés sur l'entier du secteur, sans qu'on ne puisse admettre que cet endroit du territoire communal est construit d'une manière homogène. La Cour constate en particulier que les parcelles touchées par la modification n° 20 représentent une bande majoritairement vide de constructions située en bordure du secteur concerné par la modification n° 19. Si l'inclusion dans le tissu largement bâti sur la carte n° 2 (basé sur le largement bâti de 1988) du secteur impacté par la modification n° 19 est impossible, elle est encore moins envisageable pour les parcelles concernées par la modification n° 20. Un simple coup d'œil sur la carte n° 2 suffit pour constater l'absence de tissu construit compact dans les deux secteurs. La présence de quelques bâtiments n'y change rien 4.5. Quoi qu'en dise la recourante, le constat que le secteur concerné par la modification n° 20 ne faisait pas partie du largement bâti en 1988 est clair et leurs critiques n'y changent rien. 4.5.1. Quand la recourante expose que, faute de motivation plus ample du SeCA, son droit d'être entendu a été violé, elle semble oublier que c'est sur instruction du Tribunal que le SeCA a produit cette carte et qu'elle a pu se prononcer sur son contenu. La recourante a d'ailleurs été informée de la raison de cette mesure d'instruction (cf. lettre d'instruction du 22 mars 2023). On souligne que la jurisprudence, telle qu'appliquée par la DIME pour établir cette carte, est bien connue et que cette pratique ne repose pas sur des critères subjectifs et

arbitraires. De même, la recourante ne peut être suivie quand elle soutient que le SeCA se contredit en retenant que le secteur situé au Nord était largement bâti, mais pas le secteur le long de la route de E.\_\_\_\_\_. Les résidences le long cette route sont principalement des résidences secondaires

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 tandis que le secteur au Nord représente le noyau de l'ancien village. De plus, une discussion détaillée des limites exactes du tissu largement bâti, au 1er janvier 1988, est superflue puisque le terrain ici litigieux est manifestement trop éloigné des deux noyaux; toute modification mineure de la limite extérieure n'y changerait rien. Partant, une motivation plus détaillée de la DIME concernant ce secteur ne modifierait en aucun cas le sort réservé au recours. 4.5.2. Seul l'état en 1988 est déterminant pour la question de la structure de l'urbanisation ("Siedlungsstruktur"). La carte n° 2 démontre que la parcelle art. bbb RF se situe, au 1er janvier 1988, en périphérie du secteur de Portalban et est entourée de parcelles non construites sur trois côtés. Elle se situe ainsi dans un ensemble de parcelles non construites faisant plus d'1 ha et ne peut être considérée comme une brèche dans le tissu bâti. Seule la parcelle voisine, art. ggg RF, était déjà bâtie au 1er juillet 1988. Les autres bâtiments, sis à proximité en 1988, ne constituaient en outre, et à l'évidence, pas une "structure de l'urbanisation" au sens étroit comme exigé par la jurisprudence, mais sont relativement dispersés. L'existence de quelques constructions ne suffit en effet pas à créer autour d'elles une zone à bâtir (cf. arrêt TF 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 6.2). Partant, il y a lieu de confirmer que la parcelle litigieuse ne se situe pas dans le tissu largement bâti de l'époque et n'est pas propice à la densification. Elle ne constitue manifestement pas une brèche dans ce tissu. 4.6. Puisque le secteur de la modification n° 20 ne faisait manifestement pas partie du largement bâti au 1er janvier 1988, il n'y a donc aucune raison qu'il en aille autrement de la parcelle art. bbb RF. 5. Il sied désormais d'examiner les conséquences de la situation précédemment analysée sur la non- approbation de la modification n° 20 et plus précisément sur la demande de la recourante tendant au classement de sa parcelle art. bbb RF en zone à bâtir. 5.1. Pour rappel, les secteurs hors du périmètre largement bâti au 1er janvier 1988 appartiennent à la zone non constructible (cf. arrêts TC FR 602 2010 102 du 8 février 2012; 602 2021 102, 114, 117, 118, 119 et 123 du 20 avril 2023). Partant, si la planification communale prévoit la collocation de telles parcelles en zone à bâtir, il s'agit de nouvelles mises en zone. 5.2. Le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DIME, autorité qui doit examiner et approuver les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 LATeC; arrêts TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019 et 602 2016 99/154 du 13 novembre 2017 consid. 2c, confirmé par l'arrêt TF 1C\_15/2018 du 15 avril 2019). En instituant expressément l'effet obligatoire du PDCant "dès son adoption par le Conseil d'Etat", le texte de l'art. 18 al. 1 LATeC contient une disposition transitoire claire qui fixe sans ambiguïté le moment à partir duquel les autorités cantonales et communales fribourgeoises doivent appliquer la nouvelle planification directrice. Pour la planification ici litigieuse, partiellement approuvée en janvier 2022, cela signifie que le nouveau PDCant (adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018) est applicable, notamment les règles relatives à l'urbanisation et la densification à l'intérieur du tissu bâti et des zones constructibles existantes ainsi qu'aux endroits bénéficiant d'une bonne desserte en transports publics. Or, selon les règles du PDCant, la non-approbation de la modification n° 20 peut être confirmée à plusieurs égards.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 5.3. Le secteur de la modification n° 20 ne dispose pas d'une desserte en transports publics permettant sa mise en zone. 5.3.1. En application de l'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte du fait que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront répartis judicieusement et les planifient en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. La coordination des transports et la planification du milieu bâti revêtent une importance particulière (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 3 n. 67). Dans ce but et, plus particulièrement, de l'art. 3 al. 3 let. a LAT, le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir en instaurant cinq niveaux de desserte, à savoir les niveaux A à E (cf. PDCant, T201. Transports publics, p. 9; cf. également plan cantonal des transports [PCTr], février 2014, p. 14 s.). Les communes doivent justifier toute mise en zone de terrains ne présentant pas de qualité de desserte suffisante et renseigner sur les mesures prévues visant à améliorer la desserte. Dans son rapport d'examen du 9 avril 2019 du nouveau PDCant (cf. p. 13 s.), l'Office fédéral du développement territorial (ARE) avait critiqué le niveau de desserte E. Le Conseil fédéral a approuvé, en date du 1er mai 2019, la révision du plan directeur du canton de Fribourg en émettant notamment la condition suivante: "Le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières" (FF 2019, p. 3290, ch. 4 let. b). La Cour a déjà confirmé que le niveau de desserte E interdit des mises en zone (cf. arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 7.5). 5.3.2. En l'espèce, l'entier du secteur touché par la modification n° 20 connaît une desserte de niveau E. Le niveau est établi en fonction de la cadence de desserte (61 à 120 min in casu) ainsi que du type de desserte (ligne de bus régional in casu), sans même prendre en considération la distance entre l'arrêt de bus et la parcelle ici litigieuse (cf. PDCant, T201. Transports publics, p. 8 s; cf. également horaire de bus régional, ligne 544 Fribourg-Avenches-Domdidier-Gletterens, [www.tpf.ch]). Partant, l'exigence de disposer d'une desserte suffisante n'est pas satisfaite, dès lors que celle-ci n'atteint pas au moins le niveau D permettant une mise en zone. 5.4. Une mise en zone est également impossible en raison des réserves suffisantes de terrains en zone encore non construits dont bénéficie la commune. 5.4.1. En effet, l'art. 8a al. 1 LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 Le PDCant de 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. Pour y parvenir, le plan directeur définit les limites du TU cantonal. Il s'agit d'un élément central de la stratégie, puisque le territoire d'urbanisation prend en compte les besoins pour les zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et à l'intérêt

public pour les 25 prochaines années. Il fixe un cadre global avec des limites au-delà desquelles il n'est pas possible de planifier de nouvelles zones à bâtir. Le PDCant prévoit que des extensions des zones à bâtir pourront être étudiées uniquement à l'intérieur du TU. Selon le PDCant, un PAZ ne peut prévoir des mises en zones à bâtir que dans le TU (cf. T101. Territoire d'urbanisation). Les limites du TU sont intangibles au niveau du planificateur local et leur éventuelle modification doit passer par une adaptation du PDCant (arrêts TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021; 602 2020 119 du

## **E. 27**

janvier 2021). Le PDCant a également pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti en premier lieu, par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. A ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisées et équipées existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité d'étendre les zones à bâtir à la définition de mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. T103. Densification et requalification, p. 1). Dans ce but, le schéma stratégique (cf. B. Volet stratégique, p. 28) définit les priorités de développement suivantes: - Priorité 1 : agglomérations : Croissance prioritaire - Priorité 2 : centres régionaux : Croissance prioritaire - Priorité 3: croissance stable - Priorité 4: croissance modérée - Priorité 4 (tissu touristique): développement adapté - Espace rural: préservation des bonnes terres agricoles. En ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle notamment, dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4 (croissance modérée), une extension de zone à bâtir de maximum 1.5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 0.5 ha (cf. T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 2 s). 5.4.2. En ce qui concerne la Commune de Delley-Portalban, elle est située en priorité d'urbanisation 4 selon le PDCant. Pour permettre une mise en zone, les réserves de terrains non construits en zone à bâtir légalisée ne doivent pas dépasser 0.5 ha par secteur urbanisé. La DIME et la commune sont unanimes quant au fait que les réserves de terrains en zone dépassent 0.5 ha ; la Cour de céans n'a rien à ajouter à ce constat. Partant, le PDCant interdit la mise en zone de l'art. bbb RF. 5.5. Les critiques de la recourante ne permettent pas non plus de s'éloigner des principes du PDCant.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 5.5.1. La Cour souligne qu'un propriétaire ne peut en principe pas déduire du précédent classement de son terrain en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (cf. arrêts TF 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les références citées), cela d'autant moins que l'ancienne planification de Portalban avait perdu toute sa validité au 1er janvier 1988 et qu'à partir de cette date, la zone à bâtir était limitée aux secteurs largement construits (cf. arrêt TC FR 602 2021 118 du 20 avril 2023 consid. 5.7). La parcelle de la recourante n'a – contrairement à ce qu'elle expose – jamais été classée dans une zone à bâtir provisoire. 5.5.2. La recourante estime que, s'il est vrai que la LAT veut éviter des petites zones constructibles, la décision attaquée implique justement la création d'un îlot construit en dehors, mais à proximité de la zone. Pourtant, un simple coup d'œil sur la carte suffit pour constater que la parcelle litigieuse s'inscrit dans un ensemble de parcelles non construites faisant plus de 1 ha et qu'elle est entourée des trois côtés de parcelles non construites. Elle est située – comme le soutient aussi la recourante – en périphérie de la zone constructible et ne peut, dès lors, pas créer un îlot séparé du reste du tissu bâti. Par ailleurs,

même si l'on est en présence d'un groupement d'habitations, rien ne peut justifier qu'on rattache celui-ci à une zone largement bâtie en procédant à un élargissement de la zone à bâtir qui serait contraire à la LAT. 5.5.3. Ensuite, la recourante fait valoir que sa parcelle est déjà bâtie, entièrement équipée, desservie par une route de quartier (route communale), raccordée aux infrastructures communales et qu'elle ne se trouve pas en situation périphérique. Puisque le terrain litigieux ne répond manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloquée en zone constructible, l'équipement, la desserte et les bâtiments existants ne peuvent en aucun cas conduire à procéder à une mise en zone contraire aux principes cardinaux tels qu'ancrés dans la LAT. En effet, même le fait qu'un terrain dispose de l'équipement de base ou est déjà construit n'impose pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 132 II 218 consid. 6.1; 117 Ia 434 consid. 3g et les références citées; arrêts TC FR 601 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6; 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). En outre, si la recourante allègue qu'on ne peut plus utiliser son terrain pour l'agriculture en raison d'une construction existante, on peut, sur ce point, se référer à la jurisprudence fédérale qui précise que l'absence de vocation agricole d'un terrain ne constitue pas encore une justification suffisante pour le transférer vers la zone à bâtir. Cela vaut mutatis mutandis aussi pour un terrain équipé, ce d'autant plus lorsque le propriétaire ne dispose d'aucun droit acquis à ce que son terrain soit classé en zone constructible. Le Tribunal rappelle que la jurisprudence a déjà précisé que l'existence de bâtiments à vocation agricole sur un terrain ne consiste pas un argument – respectivement un argument de poids – qui parle en faveur de son classement en zone constructible (ATF 132 II 218 consid. 4.1 avec renvoi; cf. arrêt TF 1A.41/2002 du 26 novembre 2002 consid. 3g in ZBl 104/2003 p. 383; RDAF 2004 I p. 730). Cela vaut tout autant lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une construction destinée à l'habitation. 5.5.4. Pour le reste, il est encore souligné que des considérations relatives à un traitement égalitaire ne peuvent manifestement pas conduire à ce que des parcelles soient mises en zone au motif que d'autres l'ont été, si la légalité de la mesure relative à ces dernières est douteuse (cf. arrêts TC FR 602 2021 118 du 20 avril 2023 consid. 5.9; 602 2021 76 du 4 avril 2022).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 La recourante ne peut pas invoquer ce principe pour arriver à ses fins car sa portée est très limitée en aménagement du territoire. La différence de traitement est rarement arbitraire pour des parcelles qui ne se situent pas au même endroit. La recourante ne parvient, en particulier, pas à démontrer que d'autres mises en zone violeraient ce principe. Ce n'est notamment pas le cas pour les parcelles art. ccc à ddd RF, ne serait-ce que parce qu'elles se situent dans le secteur de Delley et non de Portalban. A cela s'ajoute que, dans la présente occurrence, le Tribunal ne peut pas décider, en raison de l'interdiction de procéder à une reformatio in peius, de sortir de la zone constructible d'autres parcelles, pour garantir un traitement égalitaire. En ce qui concerne la comparaison avec la modification n° 15 (résidences le long de la route de E. \_\_\_\_\_), la situation se distingue déjà du seul fait de l'emplacement, de la densité des constructions et de la nature de celles-ci, en l'occurrence principalement des résidences secondaires. 5.5.5. Finalement, la recourante reproche aux autorités leur comportement. Elles auraient toutes gravement failli à leurs obligations de planificateur et d'autorité de surveillance. La recourante se plaint, dans ce cadre, du fait qu'elle a notamment été taxée sur la valeur de sa parcelle comme si celle-ci était située en zone constructible. Or, on ne peut pas admettre, dans la présente occurrence, qu'un développement urbanistique clairement en contradiction avec les principes fondamentaux de la LAT et du PDCant se poursuive pour des raisons liées au

fait que les autorités n'ont manifestement pas été en mesure, dans le passé, d'appliquer la loi. Enfin, il n'incombe pas au Tribunal de se prononcer, dans le cadre de la présente procédure, sur des questions liées à l'expropriation ou à la responsabilité de l'Etat. 6. 6.1. Il résulte de tout ce qui précède que le refus de mettre en zone la parcelle de la recourante n'entre pas en contradiction avec les principes de la bonne foi, de la confiance et de l'interdiction de l'arbitraire. Au contraire, fondée sur les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire ancrés dans la LAT et le PDCant, la décision litigieuse consiste en la mise en application d'intérêts publics cardinaux, proportionnels avec le but visé. Partant, elle respecte également la garantie constitutionnelle de la propriété, cela en dépit du fait que ces mesures entraînent des conséquences fâcheuses pour la recourante. 6.2. Aucune mesure d'instruction complémentaire ne pourrait changer ces considérations (cf. ATF 124 I 208 consid. 4a). 6.3. Partant, le recours doit être rejeté et la décision du 19 janvier 2022 confirmée concernant la modification n° 20, y compris pour la parcelle litigieuse art. bbb RF. 7. 7.1. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci 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). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 7.2. La commune demande dans ses observations une indemnité de partie sur la base de l'art. 139 CPJA en soulignant que le Tribunal cantonal lui a expressément demandé de s'exprimer. Aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs (art. 139 CPJA). Il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de partie à la commune. En revanche, elle avait l'obligation et le droit – en qualité d'autorité intéressée – de se prononcer au sujet de sa propre planification, objet du présent litige. Chargée de la mise en œuvre des dispositions fédérales et cantonales relatives à l'aménagement du territoire, elle ne saurait en pareilles circonstances prétendre à être dédommée pour avoir fait recours à l'assistance d'un mandataire professionnel. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

### **E. 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 février 2024/jfr/jud  
Le Président Le Greffier-rapporteur

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