

FR_GERICHTE 602 2022 73 vom 5. Februar 2024

FR Kantonsgericht, 2024-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_73

FR: FR_GERICHTE 602 2022 73 du 5 février 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2022 73 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 m² (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. Les parcelles art. ccc, ddd, et eee du Registre foncier (RF), ici litigieuses, en faisaient 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 2012, et se base sur une directive établie par la commune et le SeCA (carte n° 1). Dans son 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.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 18 Suite à cette publication, la DIME a reçu 21 déterminations, dont l'une, le 18 octobre 2021, des propriétaires des art. ccc, et ddd, et eee RF. La commune s'est quant à elle déterminée le 14 octobre 2021. 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 disposait pas – selon les règles du plan directeur cantonal (PDCant) – de potentiel de mise en zone à bâtir résidentielle puisque la réserve de surfaces non construites en zone était suffisante pour répondre aux besoins des 15 prochaines années. G. Par mémoire du 21 février 2022, les propriétaires des art. ccc, ddd et eee RF interjettent recours auprès du Tribunal cantonal concluant, sous suite de frais et dépens, à

l'annulation partielle de la décision s'agissant du refus de la mise en zone n° 20 dans le secteur Portalban pour les art. ccc, ddd et eee RF. Principalement, ils concluent à ce que le Tribunal cantonal modifie la décision d'approbation de la révision générale du PAL en constatant que les art. ccc, ddd et eee RF font partie du périmètre largement bâti et que ces parcelles sont maintenues au PAL (Plan d'affectation de zones [PAZ] et règlement communal d'urbanisme [RCU]) en ZRFD I (ou renvoi pour nouvelle décision dans ce sens à la DIME). Subsidiairement, ils concluent à ce que le Tribunal modifie la décision en ce sens que la modification n° 20 dans le secteur de Portalban est partiellement admise et que les art. ccc, ddd et eee RF sont colloqués en zone à bâtir et affectés au PAL (PAZ et RCU) en ZRFD I (ou renvoi pour nouvelle décision dans ce sens à la DIME). A l'appui de leur recours, ils estiment que leurs parcelles se trouvaient en zone à bâtir dans le PAL de la Commune de Portalban, approuvé par le Conseil d'Etat en date du 16 décembre 1980. Ils soulignent avoir obtenu un permis de construire en bonne et due forme pour leur villa, construite sur l'art. eee RF il y a plus de vingt ans (1996-2000), qui passe en zone agricole. Ils expliquent que, pour cette raison, il ne s'agit pas d'une nouvelle mise en zone, mais bien d'une confirmation de celle-ci. Les recourants ajoutent que rien ne justifie que cette parcelle soit traitée différemment de l'art. fff RF, dès lors qu'elles ont été construites à la même époque et qu'elles délimitent ensemble une brèche avec les art. ddd et ggg RF. Ils se prévalent en outre d'une convention de construction conclue avec la commune, visant à mettre en zone les parcelles art. ccc et ddd RF. Ils précisent que ces dernières font partie du territoire d'urbanisation (TU) au sens du PDCant, qu'elles sont voisines des parcelles construites au Sud-Est et au Nord-Est, qu'elles sont parfaitement équipées et constructibles et qu'elles se situent à moins de 450 m / 5 minutes de l'arrêt de bus "Portalban, dessus" et à 750 m du centre du village de Portalban. Ils soutiennent que leurs parcelles forment donc une brèche dans le périmètre largement bâti. A leur sens, le calcul des réserves de terrains non-construites déjà en zone et interdisant de nouvelles mises en zone n'est pas clair, faute de chiffres vérifiables. Ils allèguent que la décision enfreint le droit d'être entendu et l'art. 36 al. 3 LAT. Selon eux, la décision est en violation manifeste avec l'interdiction des comportements contradictoires, l'égalité de traitement, la garantie de propriété, la proportionnalité ainsi qu'avec le principe de la bonne foi dans un cadre où les autorités auraient gravement manqué à leurs devoirs légaux et de surveillance. H. Dans ses observations du 2 juin 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle réfute toute violation de son devoir de surveillance. Elle ajoute qu'en l'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

Tribunal cantonal TC Page 4 de 18 documents de travail des autorités et n'avaient selon elle pas à faire l'objet d'une publication. Elle réfute ainsi toute violation du droit d'être entendu. La DIME estime que les art. ccc, ddd et eee RF se situent en périphérie du secteur construit du territoire de la commune et ne font pas partie du secteur largement bâti. Elle explique que les recourants ne peuvent se prévaloir d'aucune garantie quant au futur classement de la parcelle en zone constructible, étant donné que le plan d'affectation était caduc depuis le 1er janvier 1988 et que les parcelles en question ne pouvaient pas appartenir à la zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. La DIME se détermine en outre sur le calcul des surfaces non construites légalisées déterminantes pour définir le potentiel de mises en zone. I. Dans ses observations du 24 juin 2022, la commune conclut au rejet du recours. Elle indique que les parcelles art. ccc, ddd et eee RF n'ont 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 les parcelles se sont retrouvées en zone agricole dès le 1er janvier 1988. La commune soutient en outre que les parcelles art. ccc et ddd RF ne sont pas bâties, que la parcelle art. ccc RF présente une surface extrêmement conséquente de 6'017 m² et que les trois parcelles s'inscrivent dans un ensemble de parcelles non construites faisant bien plus de 1 ha. Elle constate que, bien que la parcelle art. eee RF comprenne une maison d'habitation, elle ne peut pas être considérée, à elle seule, comme intégrée dans le territoire largement bâti, car, pour ce faire, il faudrait que le milieu bâti présente les caractéristiques d'une agglomération, par sa compacité et sa morphologie, ce qui n'est assurément pas le cas. La commune en conclut que les parcelles ne constituent aucunement une brèche dans le tissu bâti et qu'elles ne peuvent ainsi pas être considérées comme appartenant au milieu "largement bâti" au sens de la loi. Elle souligne qu'en l'espèce, aucune violation de l'interdiction des comportements contradictoires ni du principe de la bonne foi n'est à signaler. Le 19 octobre 2022, les recourants ont déposé leurs contre-observations. Ils critiquent le fait que la commune et le canton aient été complètement inactifs pendant des décennies et avancent qu'il ne leur incombe pas d'en supporter les conséquences. Ils estiment que la DIME n'a pas tenu compte du fait que les art. ccc et ddd RF leur appartiennent également et qu'ils les avaient acquis pour l'installation de leurs enfants. Ils soulignent que les parcelles sont prêtes à être bâties, dans la mesure où elles ont déjà été équipées à grands frais non seulement par eux-mêmes, mais également par la commune. Ils concluent que les art. ccc et ddd RF doivent être considérés comme appartenant au milieu largement bâti, subsidiairement comme une brèche dans celui-ci, au péril sinon de violer le principe de la bonne foi et de la garantie de la propriété. 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 enfin les réflexions qui l'ont guidée dans la délimitation du secteur largement bâti, état en 1988. K. Dans leur détermination du 20 septembre 2023, les recourants constatent que la carte n° 2 ne correspond pas à la carte n° 1. Ils considèrent que la carte n° 2 n'est pas admissible puisque la DIME ne peut pas modifier une pièce centrale, respectivement présenter une nouvelle pièce, pour appuyer son argumentation. Ils observent que la carte n° 2, nouvellement produite, est encore plus

Tribunal cantonal TC Page 5 de 18 restrictive quant aux périmètres largement bâtis. Ils indiquent que la carte n° 2 démontre que la localité historique de Portalban-Dessus s'était étendue et avait connu une urbanisation vers le Nord- Ouest, précisément en direction de leurs parcelles. Ils soulignent qu'en 1988, les art. hhh, iii, jjj, kkk, fff et III RF étaient construits et marquaient déjà l'avancement de l'urbanisation de ce secteur, dans lequel s'inscrivent leurs parcelles. Les recourants ajoutent qu'il ne s'agit pas de parcelles construites en ordre dispersé, mais de la réalisation d'un quartier de villas, qui avait déjà commencé avant 1988. De plus, ils estiment que le nouveau périmètre largement bâti est en contradiction avec la décision d'approbation rendue par la DIME. Les recourants relèvent que les deux noyaux retenus par cette dernière regroupent uniquement les ensembles historiques datant du XIXe siècle ou d'avant, sans tenir compte de l'urbanisation qui a suivi jusqu'au 1er juillet 1988. Ils concluent ainsi qu'il convient de rejeter les périmètres

largement bâtis ainsi que définis par la DIME à l'appui de sa détermination du 6 juillet 2023 et qu'il faut se référer au périmètre largement bâti tel que circonscrit par le SeCA dans son préavis de synthèse. 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). Elle estime trop restrictive l'approche retenue par la DIME. La commune soutient que la carte n° 1 et la carte n° 2 cristallisent deux situations identiques spatialement, mais temporellement espacées de pratiquement 25 ans. Elle souligne que la carte n° 2, produite le 6 juillet 2023, illustre l'état du milieu largement bâti au 1er janvier 1988 tandis que la carte n° 1 représente, quant à elle, l'état du milieu largement bâti au mois de juin 2012. La commune relève que si les art. ccc, ddd et eee RF ne faisaient pas partie du périmètre largement bâti en 2012, il est évident qu'ils n'en faisaient pas non plus partie en 1988, celui-ci étant bien plus restreint que celui-là. 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. Les recourants – en leur qualité de propriétaires communs des parcelles visées par une modification qui n'a pas été approuvée par l'autorité intimée – sont habilités 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.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 18 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 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 trouvent les parcelles art. ccc, ddd et eee 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 18 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. 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 18 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. 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 (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 FR 602 2021 102, 114, 117, 118, 119 et 123 du 20 avril 2023).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 18 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 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 M._____. 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 du Canada, 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 du Canada 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 commune dans ses observations du 7

décembre 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. Cela valait, en 1988, tant pour les parcelles comprises dans la modification n° 19 que pour celles faisant l'objet de la modification n° 20 ici litigieuse. 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 disent les recourants, le constat que le secteur concerné par la modification n° 20 ne faisait pas partie du largement construit en 1988 est clair et leurs critiques n'y changent rien.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 18 4.5.1. Lorsque les recourants sont d'avis qu'il n'est pas licite de procéder en cours de procédure à une réduction du secteur largement bâti, ils perdent de vue que ce périmètre doit être déterminé sur le bâti existant à un moment déterminé. Celui-ci se situe non pas en 2012 (comme indiqué sur la carte n° 1) mais en 1988, conduisant logiquement à une carte différente. En effet, cette carte n° 2 ne vient que confirmer l'absence de tissu largement bâti dans le secteur des parcelles litigieuses. On ne peut en aucun cas – comme le soutiennent les recourants – reprocher au SeCA une quelconque volonté de manipuler les cartes produites dans un sens qui conduit, d'une manière illicite, à exclure leurs parcelles du largement bâti. Les recourants semblent en outre oublier que c'est sur injonction du Tribunal que le SeCA a produit cette carte et qu'ils ont pu se prononcer sur son contenu. Les recourants ont d'ailleurs été informés de la raison de cette mesure d'instruction (cf. lettre d'instruction du 22 mars 2023). Or, il s'agit ici d'appliquer correctement des dispositions fédérales contraignantes. La Cour ne peut manifestement pas être liée par un document que le SeCA a produit en 2021 sur la base de cartes établies en collaboration avec la commune sur l'état des constructions en 2012 en faisant abstraction des règles impératives de l'art. 36 al 3 LAT. On note ainsi que la différence entre le largement bâti de 1998 et celui de 2012 provient de l'implantation de constructions supplémentaires dans ce secteur entre 1988 et 2012 en contradiction avec le droit fédéral. Dans ce contexte, on relève que, même en 2012, les parcelles impactées par la modification n° 20 n'avaient pas été reconnues comme faisant partie du secteur largement construit (cf. carte n° 1). 4.5.2. Les recourants ne peuvent pas être suivis lorsqu'ils contestent la teneur et la prise en compte des cartes produites en 2021 permettant de déterminer le tissu considéré comme "largement bâti" au motif que celles-ci ne sont pas des documents valablement adoptés. Dans ses observations du 2 juin 2022, la DIME a en particulier relevé ce qui suit: "Par conséquent, les documents contestés représentent des directives administratives, générales et abstraites, dont le destinataire est la commune et non les administrés et qui tendent à préciser l'interprétation à donner à une disposition de droit fédérale d'application directe afin de garantir l'égalité de traitement, la sécurité du droit et son application uniforme. En l'absence de zone à bâtir légalisée, la ligne directive ainsi que le plan illustratif établis par le SeCA en collaboration avec la commune à la suite de l'arrêt du Tribunal cantonal (TC) de 2012 devaient donc être considérés comme des documents de travail permettant aux autorités de traiter les demandes de permis de construire dans la mesure où la zone à bâtir définie dans le PAL de la commune de Portalban a perdu toute validité. Cependant, ils n'avaient pas à faire l'objet d'une publication, laquelle n'est par

ailleurs prévue dans aucune loi ou règlement." Partant, la Cour peut confirmer que les documents établis en 2012 – qui ont entre autres été utilisés comme base pour la carte n° 1 produite en 2021 par le SeCA – représentaient des documents de travail pour la commune. L'adoption de ces deux documents a été, selon la commune, portée à la connaissance de la population par publication sur le site internet communal. La protection juridique des recourants a été garantie par la mise à l'enquête du PAL; ainsi, le grief de violation de leur droit d'être entendus en lien avec ces cartes est infondé. La mesure d'instruction menée par le Tribunal cantonal, respectivement la carte produite au dossier le 6 juillet 2023 (carte n° 2), est finalement l'élément déterminant pour la solution du cas. Les recourants ont également pu se prononcer sur l'état de fait (les bâtiments indiqués en rouge ainsi que l'étendue du largement bâti en 1988). Dans ce contexte, on peut souligner que la jurisprudence, telle qu'appliquée par la DIME pour établir cette carte, est bien connue et que cette pratique ne

Tribunal cantonal TC Page 11 de 18 repose pas sur des critères subjectifs et arbitraires. On peut ici relever qu'une discussion détaillée des limites exactes du largement construit, état au 1er janvier 1988, est superflue puisque les terrains ici litigieux sont manifestement trop éloignés des deux noyaux construits, toute modification mineure de la limite extérieure n'y changeant rien. Partant, une motivation plus détaillée de la DIME concernant ce secteur ne modifierait en aucun cas le sort du recours. 4.5.3. En ce qui concerne leurs parcelles, les recourants soutiennent que la DIME aurait sciemment décidé de refuser la mise en zone de l'art. eee RF, pourtant déjà construit depuis plus de vingt ans (1996-2000), dans l'unique but d'empêcher la création d'une brèche qui permettrait aux recourants la mise en zone de leurs deux autres parcelles art. ddd et nnn RF. Ils soutiennent que l'art. fff RF est considéré comme appartenant au périmètre largement bâti et qu'il ferme le secteur avec leur parcelle art. eee RF. Seul l'état de 1988 est déterminant pour la question de la structure de l'urbanisation ("Siedlungsstruktur"). La carte n° 2 démontre que des parcelles bâties n'existaient qu'à l'Est des parcelles litigieuses (art. fff, kkk, jjj, iii, hhh et III RF). Celles-ci ne forment en revanche pas une "structure de l'urbanisation" au sens étroit comme exigé par la jurisprudence, mais sont relativement dispersées. 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). Les parcelles des recourants se situent encore aujourd'hui dans un secteur vide de constructions (cf. cartes n° 1 à 3). En effet, les trois art. des recourants s'inscrivent dans un ensemble de parcelles non construites faisant plus de 1 ha. Ainsi, on ne peut pas suivre les recourants lorsqu'ils allèguent que leurs parcelles font partie d'un quartier de villas le long de l'Orgère. Comme ils le soulignent eux-mêmes, leurs parcelles n'étaient pas construites au 1er janvier 1988. Ce constat vaut également pour la moitié des constructions dans ce quartier. Le secteur ne forme ainsi pas un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes. Il peut être renvoyé à la jurisprudence qui définit le largement construit d'une manière stricte, notamment pour des communes avec des territoires à habitat traditionnellement dispersé (cf. ATF 118 Ib 38). Bien que la parcelle art. eee RF soit d'ores et déjà construite, elle ne se situe qu'en périphérie du secteur construit de Portalban et est bordée, sur l'entier de son pourtour, de parcelles non construites. Contrairement à l'image décrite par les recourants, elle n'est pas intégrée dans un quartier de villas, mais est plus ou moins seule à cet endroit. C'est en fait la dernière parcelle construite avant le début de vastes champs. En raison de sa situation aux abords du secteur urbanisé, mais en bordure de la forêt, ainsi que de sa non-intégration dans un milieu bâti cohérent et compact, l'emplacement de l'art. eee RF ne saurait correspondre à la notion de

brèche dans le milieu bâti telle que définie par la jurisprudence fédérale. Les parcelles art. ccc et ddd RF ne sont, quant à elles, pas bâties; eu égard à la taille de 6'017 m² de la parcelle art. ccc RF, à la surface encore constructible ainsi qu'à leur situation au bord d'une zone forestière, elles peuvent encore moins être considérées comme une brèche dans un tissu bâti compact et homogène. 4.6. Partant, le secteur de la modification n° 20 ne faisait manifestement pas partie du largement bâti au 1er janvier 1988. Par conséquent, il en va de même des parcelles art. ccc, ddd et eee RF.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 18 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 des recourants tendant au classement de leurs parcelles art. ccc, ddd et eee 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 règlementation 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. 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

Tribunal cantonal TC Page 13 de 18 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 les parcelles ici litigieuses (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). 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 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).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 18 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 dans le PDCant. Pour permettre une mise en zone, les réserves de terrains non construits en zone à bâtir légalisées 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 et qu'ainsi, il n'existe pas de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. Les recourants ne contestent pas la limite des 0.5 ha. Ils remettent néanmoins en question le calcul des surfaces libres de constructions dans chaque secteur en relevant que le SeCA arrive à une surface totale non construite de 12.77 ha (soit 5.70 ha pour Delley et 8.07 pour Portalban), alors que la commune arrivait, dans son rapport de conformité de décembre 2017, à une surface totale non construite de 10.48 ha. De plus, ils critiquent le fait que la parcelle art. nnn RF soit incluse, à tort, dans le calcul des parcelles qui dépasseraient ensemble les 0.5 ha. La DIME (observations du 2 juin 2022, p. 8) et la commune (observations du 24 juin 2022, p. 15) ont livré les explications nécessaires permettant de vérifier leurs chiffres suite aux incohérences soulevées par les recourants. En effet, comme démontré par ces derniers, les chiffres retenus par le SeCA et la commune diffèrent. Il ressort pourtant des calculs que les réserves de zone à bâtir légalisées dans le secteur de Portalban dépassent, quoi qu'il en soit, les 0.5 ha ; indépendamment, notamment, de la prise en compte de la parcelle art. nnn RF, qui a été retenue à tort dans les premiers calculs. Cette dernière, qui fait partie de la modification n° 20, est située en zone agricole et ne doit donc pas être incluse dans le calcul. Même si les recourants ont à juste titre relevé que le SeCA et la DIME auraient dû livrer des explications et présenter des chiffres vérifiables au moment du préavis, il est indiscutable que les réserves de zone à bâtir dans le secteur de Portalban dépassent la limite déterminante. Partant, le PDCant interdit la mise en zone des art. ccc, ddd et eee RF. 5.5. Les critiques des recourants ne permettent pas non plus de renoncer à appliquer les principes du PDCant. 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

Tribunal cantonal TC Page 15 de 18 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 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 602 2021 118 du 20 avril 2023, consid. 5.7). 5.5.2. Contrairement à ce que les recourants soutiennent, leurs parcelles ne se situent pas dans le TU. Il sied de préciser que le TU ne définit pas la zone constructible, mais les parties du canton pour lesquelles des mises en zone peuvent entrer en ligne de compte. L'intégration d'une parcelle dans ce territoire ne signifie manifestement pas que les autres critères posés par le PDCant permettant une extension de la zone à bâtir ou une mise en zone (cf. PDCAnt, T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir) ne doivent pas être respectés. 5.5.3. Les recourants ne peuvent pas se prévaloir de la convention conclue avec la commune. Même si celle-ci leur avait donné des assurances quant au maintien de leurs parcelles en zone à bâtir, cette convention

ne leur est d'aucun secours lorsqu'il s'agit de contrôler le bien-fondé du classement de la parcelle à la lumière des principes fédéraux et cantonaux relatifs à l'aménagement du territoire. En effet, même s'il incombe à la commune de procéder à la planification de son territoire, il faut souligner que l'autorité compétente pour décider de l'approbation des plans d'aménagement est la DIME, à qui il appartient de vérifier si la commune a correctement fait application des principes régissant l'aménagement du territoire (cf. arrêt TC FR 602 2021 114 du 20 avril 2023 consid. 4.6). Dans l'exécution de cette tâche, la DIME n'est pas liée par le comportement de la commune qui, selon les recourants, leur aurait donné des assurances quant au développement dans cette portion du territoire communal. Elle ne saurait pas non plus être liée dans l'hypothèse où, dans le cadre de procédures d'octroi de permis, le SeCA aurait appliqué faussement la loi et les règles topiques, notamment quant à la nécessité de devoir disposer d'une autorisation spéciale en application de l'art. 24 LAT pour des constructions en zone agricole. Dans le même ordre d'idées, une convention conclue entre la commune et les propriétaires ne garantit pas que les parcelles peuvent être colloquées en zone constructible. Un tribunal est encore moins lié par le comportement des autorités inférieures; appelé à examiner la légalité d'une mesure de planification, il ne saurait confirmer celle-ci pour des motifs liés à la confiance lorsque, comme en l'espèce, il est patent qu'il n'existe pas de pratique illégale systématique dans une situation comparable. Prétendre le contraire reviendrait à vider de son sens la juridiction administrative (cf. arrêts TC FR 602 2013 119 du 26 février 2014; 602 2019 55 du 25 juin 2020; 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 6.3). Ainsi, quand bien même la commune aurait donné des assurances relatives à la constructibilité de leurs parcelles, les recourants ne peuvent pas se prévaloir du principe de la confiance ou encore de l'autonomie communale, dès lors que celle-ci n'est pas l'autorité compétente en la matière. On précisera encore qu'il s'agit ici d'appliquer correctement la législation fédérale relative à l'aménagement du territoire. Partant, les recourants ne peuvent reprocher ni à la commune ni à la DIME un comportement contradictoire en violation du principe de la bonne foi.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 18 5.5.4. Les recourants soutiennent encore que leur parcelle art. eee RF a été bâtie il y a plus de vingt ans et que les parcelles art. ccc et ddd RF, réservées à leurs enfants, sont entièrement équipées ce qui leur a causé d'importants frais, de même qu'à la commune. Puisque les terrains litigieux ne répondent manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloqué 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 602 2021 118 du 20 avril 2023 consid. 5.10; 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6; 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c).

5.5.5. 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. également consid. 4.4; cf. arrêts TC FR 602 2021 118 du 20 avril 2023 consid. 5.9; 602 2021 76 du 4 avril 2022). De même, les recourants ne peuvent pas invoquer ce principe pour arriver à leurs 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 (cf. arrêt TF 1C_522/2019 du 1er mai 2020 consid. 4.1; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). Les recourants ne parviennent en particulier pas à

démontrer que d'autres mises en zone violeraient ce principe. Ce n'est notamment pas le cas pour les parcelles sujettes à la modification n° 19, dont par exemple les art. ooo, iii, jjj, kkk et fff RF indiqués par les recourants. Mis à part le fait que leur mise en zone est discutable, ces art. se distinguent des parcelles des recourants par le fait qu'ils sont bâtis et forment ainsi un quartier cohérent avec les autres parcelles avoisinantes. En ce qui concerne la comparaison avec les parcelles art. ppp, qqq, rrr et sss RF (résidences le long de la route de M. _____ au Sud du noyau largement construit), la situation se distingue du fait que ces parcelles étaient antérieurement classées dans la "Zone Centre" (ZC) avant la révision du PAL. 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 aucun cas – comme il l'a déjà été dit – l'inclusion de ces parcelles dans la zone à bâtir dans des conditions douteuses ne peut conduire à encore aggraver la situation existante. 5.5.6. Les recourants reprochent encore à l'autorité de n'avoir pas motivé séparément le dézonage de chaque parcelle concernée par la modification n° 20, ce qui violerait leur droit d'être entendu. Or, il sied de rappeler que la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'intéressé est en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause (arrêt TAF A-7192/2018 du 29 octobre 2020 consid. 3.1.3). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la motivation de la DIME répond à ses exigences. La commune a voulu, par le biais de la modification n° 20, légaliser la zone à bâtir devenue caduque au 1er janvier 1988 dans ce secteur (voir observations de la commune du 24 juin 2022, p. 7 s). Cela se heurte – comme on vient de le voir – aux principes du PDCant pour des motifs identiques à toutes les parcelles concernées, sans qu'il ne soit dès lors nécessaire de se pencher en détail sur l'emplacement de chacune d'entre elles.

Tribunal cantonal TC Page 17 de 18 5.5.7. Finalement, les recourants reprochent aux autorités leur comportement. Elles auraient toutes gravement failli à leurs obligations de planificateur et d'autorité de surveillance. 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 ressort ainsi de ce qui précède que le refus de mettre en zone la parcelle des recourants 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 les recourants. 6.2. Aucune mesure d'instruction complémentaire (inspection des lieux) ne pourrait changer ces considérations (cf. ATF 124 I 208 consid. 4a). La production de l'intégralité du dossier du PAL de Portalban depuis 1976 ne changerait rien non plus au fait que la législation fédérale (art. 36 LAT) doit d'une part trouver application et que la mise en zone ici litigieuse doit s'examiner à la lumière des conditions actuellement en vigueur d'autre part. 6.3. Partant, le recours doit être rejeté et la décision du 19 janvier 2022 confirmée concernant la modification n° 20, y compris pour les parcelles litigieuses art. ccc, ddd et eee RF. 7. 7.1. Il

appartient aux recourants qui succombent 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). 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. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 18 de 18 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'000.-, sont mis à la charge des recourants. 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 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.