

FR_GERICHTE 602 2023 16 vom 22. August 2024

FR Kantonsgericht, 2024-08-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_16

FR: FR_GERICHTE 602 2023 16 du 22 août 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2023 16 del 22 agosto 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Les recourants – en leur qualité de propriétaires de 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 (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – l'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti – le recours est recevable en vertu des art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) et 114 al. 1 let. a CPJA. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites.

E. 2.1

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

E. 2.2

En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être 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).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien

plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées).

E. 3

En l'espèce, en se fondant sur le PDCant entré en vigueur le 2 octobre 2018, la DIME n'a, entre autres, pas admis la mise en zone résidentielle à faible densité des art. ggg, hhh et iii RF (modification n° 4), situés actuellement en zone agricole. Les recourants font tout d'abord valoir que le PAZ mis successivement à l'enquête publique constitue la délimitation initiale de la zone à bâtir. Ils soutiennent que leurs parcelles, déjà construites, se situent dans un secteur largement bâti, faisant partie intégrante d'un noyau d'urbanisation, justifiant ainsi leur inclusion automatique dans la zone à bâtir, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une évaluation des critères de mise en zone conformément au PDCant de 2018.

E. 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).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 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).

E. 3.2

Dans le cas d'espèce, l'ancienne planification communale, approuvée par le Conseil d'État le 7 juillet 1992, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT, bénéficie d'une présomption de conformité aux exigences de cette dernière, notamment en ce qui concerne

la délimitation des zones à bâtir et les objectifs poursuivis par cette législation. Il a en outre pu être confirmé que la zone à bâtir résidentielle de la Commune d'Attalens n'était pas surdimensionnée (cf. préavis du SeCA du 2 décembre 2021, ch. 3.1.3). La délimitation subsidiaire des zones à bâtir au sens de l'art. 36 al. 3 LAT, et donc selon les critères du secteur largement bâti, a ainsi pris fin à l'entrée en force de l'ancienne planification du 7 juillet 1992. Par ailleurs, il convient de souligner que, si la zone à bâtir avait dû être délimitée selon les critères de la norme de substitution transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT, seuls les secteurs largement bâtis du territoire communal au 1er janvier 1988 auraient dû être pris en compte, ce qui ne serait d'aucun secours pour les recourants.

E. 3.3

L'ancien art. 15 LAT, et plus particulièrement la notion de "terrain largement bâti", visait principalement à fournir aux cantons et aux communes les prescriptions nécessaires pour la délimitation initiale des zones à bâtir. Lors de la révision de la LAT, le législateur a décidé de supprimer cette notion, considérant que cette première délimitation avait déjà été effectuée dans la plupart des cas, lors de l'élaboration des plans d'affectation contraignants pour tous conformément à l'art. 21 LAT (cf. Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010 959, 981). Dans les situations où une telle délimitation n'a pas été réalisée, les conséquences de l'art. 36 al. 3 LAT s'appliquent. Dans les cas où cette délimitation a été réalisée – en l'occurrence le PAL approuvé le 7 juillet 1992 par le Conseil d'État –, les zones à bâtir incluent tout territoire ayant été affecté à une zone à bâtir, particulièrement le territoire déjà largement bâti. Il en découle que l'inclusion de parcelles dans la zone à bâtir selon les critères du largement bâti ne s'applique plus lorsqu'une planification conforme aux principes de la LAT est en vigueur, ce qui est en l'espèce le cas comme analysé précédemment (cf. consid. 3.2). En tout état de cause, les recourants ne peuvent aujourd'hui requérir l'inclusion automatique de leurs parcelles en zone à bâtir au seul motif que des permis de construire ont été délivrés depuis 2013 (soit depuis la première approbation de la révision générale du PAL) et jusqu'en 2021, ce qui a permis à leurs parcelles d'être intégrées dans un ensemble construit et d'être entourées, dans leur quasi-totalité, par d'autres parcelles bâties (cf. à ce propos également, consid. 5.3.1 ci-dessous). A cela s'ajoute également que, dans le cadre de son arrêt 602 2019 63 du 15 mars 2021 – définitif et exécutoire –, la Cour de céans a rappelé que les mises en zone proposées par la commune dans le cadre de sa révision générale devaient respecter les critères du nouveau PDCant de 2018. Elle a notamment souligné que, dans une localité située en troisième priorité d'urbanisation selon le PDCant de 2018 – les parcelles concernées étant situées dans un tel secteur –, une extension de la zone à bâtir de maximum 3 ha pouvait être envisagée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excédait pas 1 ha. Dans ce contexte, la Cour ne s'est pas limitée à examiner la légalité d'une seule mise en zone et, partant, a renvoyé le dossier à la DIME pour qu'elle examine l'ensemble de la planification, notamment les mises en zone projetées selon les critères du PDCant de 2018. Pour cette raison également, il n'est pas concevable de suivre les arguments des recourants, selon lesquels leurs parcelles devraient être automatiquement affectées

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 à la zone à bâtir, sans que leurs mises en zone fassent l'objet d'un examen conforme aux critères du PDCant.

E. 3.4

Il résulte de ce qui précède que la zone à bâtir délimitée par la planification communale approuvée par le Conseil d'État le 7 juillet 1992 inclut le territoire largement bâti. La modification n° 4 et, plus particulièrement les mises en zone des parcelles des recourants, doivent ainsi être considérées en tant que nouvelles mises en zone, dont l'examen de la conformité à la LAT et aux critères du PDCant de 2018 sera effectué ci-après.

E. 4.1

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 2022 71 du 5 février 2024 consid. 5.2; 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 2023, 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, conformément du reste à la jurisprudence établie et comme confirmé par l'arrêt TC FR 602 2019 63 du 15 mars 2021 pour la commune ici concernée.

E. 4.2

L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DIME, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la LAT. Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). Combinés avec les buts de l'art. 1 LAT, les principes de l'art. 3 LAT ne constituent pas un système exempt de toute contradiction, mais doivent être intégrés à une pesée générale des intérêts en vue de la meilleure concordance possible. Qu'il faille harmoniser ces intérêts entre eux ne doit pas remettre en cause le caractère contraignant de leur prise en considération (cf. arrêt TF 1C_429/2017 du 25 juillet 2018 consid. 2.1). Les principes de l'aménagement du territoire sont ainsi justiciables (ATF 112 Ia 65 consid. 4; arrêts TF 1C_157/2014 du 4 novembre 2015 consid. 3.3, in ZBI 117 p. 444; 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1).

E. 4.3

Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. L'art. 1 al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire; il prévoit notamment que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité d'habitat appropriée (let. abis) ainsi que de créer un milieu bâti compact (let. b). Le principe de la densification des surfaces de l'habitat est également repris dans l'art. 3 al. 3 let. abis LAT. Au nombre des principes régissant l'aménagement du territoire, l'art. 3 al. 2 LAT indique que le paysage doit être préservé. A cette fin, il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement (let. a) et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (let. b). Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée (art. 3 al. 3 LAT).

E. 4.4

À teneur de l'art. 15 LAT, qui a fait l'objet d'une modification le 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1er mai 2014, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et s'ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils mettent en œuvre le plan directeur (al. 4). 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).

E. 4.5

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'État le 2 octobre 2018 veut – en application des principes précités – renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton. 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 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 de 2018 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 les catégories de priorités d'urbanisation 3, une extension de zone à bâtir de maximum 3 ha peut être envisagée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 1 ha (cf. T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 2).

E. 4.6

Les mesures prises afin de concrétiser les buts poursuivis par la LAT revêtent sur le principe un intérêt public important. Notamment, la meilleure utilisation des réserves existant à l'intérieur du territoire urbanisé déjà largement bâti, accompagnée du maintien et de l'encouragement d'une urbanisation de la meilleure qualité possible, constitue un des piliers de la politique suisse de l'aménagement du territoire (Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010 p. 974).

E. 5

C'est à la lumière de ces principes qu'il faut examiner la conclusion des recourants visant à intégrer les parcelles ggg, hhh et iii RF à la zone constructible.

E. 5.1

Les recourants relèvent que leurs parcelles ne se trouvent pas dans un périmètre où les extensions de zones à bâtir sont possibles étant donné qu'elles se situent déjà dans un noyau d'urbanisation. Ils estiment donc que les règles relatives à l'extension de l'urbanisation ne leur sont pas applicables. Se référant à la carte relative aux noyaux d'urbanisation du PDCant, les recourants semblent ainsi soutenir que le PDCant impose – de manière liante – la mise en zone du secteur en question. Dans la mesure où l'admission de ce grief scellerait le sort du recours, il convient de l'examiner en premier lieu. L'art. 14 al. 2 LATeC prévoit que le PDCant comprend un texte, une carte de synthèse et des cartes de détail qui forment son contenu liant (cf. plus précisément, PDCant, A. Introduction, p. 15).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 Cela étant, il ressort du PDCant que la répartition de la croissance démographique prévue est distribuée sur le territoire d'urbanisation, qui donne une image maximale de l'urbanisation du canton à l'horizon 2042. Le tableau "Répartition de la surface supplémentaire de territoire d'urbanisation (ha) à l'horizon 2042 par district et priorité d'urbanisation, selon scénario statistique" (cf. B. Volet stratégique, p. 15) définit les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir, la quantité de territoire d'urbanisation pour chacun des districts et le potentiel d'extension de zones à bâtir. Il a également servi à l'élaboration de la carte du territoire d'urbanisation. Il s'agit des terrains sur lesquels des mises en zone peuvent être étudiées par les communes. En revanche, la totalité de cette surface n'est pas vouée à la mise en zone. Elle est donc largement supérieure aux besoins réels du canton (cf. T101. Territoire d'urbanisation, p. 7 et arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.1). La carte de synthèse et celle relative aux noyaux d'urbanisation sur lesquelles le secteur litigieux est indiqué ne constituent manifestement pas l'expression de la volonté du planificateur cantonal de maintenir des zones à bâtir sur toute cette surface (cf. arrêt TC FR 602 2022 242 du 16 novembre 2023 consid. 4.1). Comme le Tribunal de céans l'a déjà constaté (arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.2), le territoire d'urbanisation consiste notamment en une photographie des zones à bâtir existantes. En effet, il ne s'agit pas encore d'indiquer précisément, sur la représentation cartographique du PDCant, la localisation de ces zones, qui sont planifiées au niveau du plan d'aménagement local des communes (cf. PDCant, B. Volet stratégique, ch. 2.2 Territoire d'urbanisation, définition et élaboration, p. 10). On ne peut à l'évidence pas conclure de la carte du PDCant – comme le font les recourants – que les autorités sont déliées de leur obligation d'examiner, à l'occasion de la révision du PAL, le maintien d'une zone constructible, respectivement le bien-fondé d'une mise en zone à la lumière des principes régissant la LAT. Il découle de ce qui précède que la DIME, en sa qualité d'autorité d'approbation, peut être amenée à constater que la commune n'a pas correctement procédé à cet examen qui lui est imposé même sur des secteurs inclus dans le territoire d'urbanisation. Dans cette mesure, la DIME n'est ni liée par la carte de synthèse, ni par celle relative aux noyaux d'urbanisation; en l'occurrence, cela vaut d'autant plus que l'inclusion des parcelles des recourants dans ces cartes résulte selon toute vraisemblance de l'approbation de la révision générale du PAL en 2013, annulée par la suite. Le Tribunal fédéral a en outre déjà confirmé qu'un propriétaire ne peut se fonder sur le PDCant pour affirmer que ses parcelles devraient demeurer en zone constructible. La Haute Cour a confirmé la jurisprudence cantonale qui a considéré que, si le périmètre figurait sur la carte du territoire d'urbanisation (thème T101), ce document ne faisait que définir les surfaces actuellement légalisées en zone à bâtir; il s'agissait des terrains pour lesquels une mise en zone pouvait être envisagée, mais cela ne dispensait pas la commune d'examiner, lors de sa révision du PAL, le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes régissant la LAT. Cette interprétation est, selon le Tribunal fédéral, en outre confirmée par le ch. 2.2 du volet stratégique du PDCant, selon lequel le territoire d'urbanisation désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré". On ne saurait donc prétendre que le maintien de parcelles en zone constructible aurait fait l'objet d'un examen précis dans le PDCant, qui permettrait de justifier une exception notamment au principe de concentration (cf. arrêt TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.5). Cela s'applique a fortiori à la commune concernée, qui a vu ses planifications invalidées à deux reprises, notamment en raison de la non-conformité des mises en zones qu'elle envisageait, de sorte que la réglementation relative au secteur en question n'est jamais entrée en force (cf. let. B et C).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 Il est ainsi patent qu'il faut procéder, même à l'intérieur du territoire d'urbanisation, à l'application des différents principes régissant la LAT avant de pouvoir confirmer le bien-fondé d'une zone à bâtir.

E. 5.2

En l'occurrence, force est de constater que la Commune d'Attalens, située en priorité d'urbanisation 3 (secteur Attalens) et 4 (secteur Tatroz), ne peut pas bénéficier de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat en vertu des critères du PDCant (cf. section B, Volet stratégique, schéma stratégique, p. 28). En effet, dans ces catégories de priorité, une extension de zone à bâtir de maximum 3 ha, respectivement 1.5 ha, peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 1 ha, respectivement 0.5 ha (cf. PDCant, T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 2). Plus précisément, les parcelles des recourants se trouvent dans le secteur d'Attalens. Il ressort du préavis de synthèse d'examen final complémentaire du SeCA du 2 décembre 2021 que les réserves de zone à bâtir légalisées pour ce secteur s'élèvent à 13.4 ha, dépassant ainsi manifestement la limite de 1 ha prescrite par le PDCant. Il est donc indéniable que la commune ne dispose pas de potentiel de mise en zone. Par conséquent, toute nouvelle mise en zone sur le secteur concerné est exclue, principe qui a été confirmé à plusieurs reprises par la Cour de Céans (cf. par ex. arrêts TC FR 602 2021 174 du 11 octobre 2022; 602 2021 160 du 23 mars 2022; 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 6 et 7.4). Pour cette raison, les mises en zone demandées par les recourants se heurtent aux principes du PDCant qui lient les autorités. Il en découle également que, contrairement à ce que prétendent les recourants, la DIME n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la mise en zone de leurs parcelles sur la base de ce critère. Le fait que leurs parcelles sont déjà construites ne modifie en rien ce constat.

E. 5.3

Les autres griefs soulevés par les recourants ne permettent pas de changer cette appréciation et de renoncer, comme ils le souhaitent, à appliquer les critères et principes du PDCant.

E. 5.3.1

Les recourants insistent sur le fait que leurs parcelles sont entièrement entourées de terrains construits, à l'exception de l'art. iii RF qui ne l'est pas sur un seul côté. Selon eux, la DIME devait ainsi prendre en compte la globalité du secteur dans lequel les parcelles s'inscrivent ainsi que leurs particularités individuelles (sur ce dernier aspect, cf. consid. 5.3.2 et 5.3.3 ci-dessous). En l'occurrence, selon les extraits d'images aériennes ressortant du Portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>), la situation des parcelles concernées était la suivante, en 2010 (avant la mise à l'enquête de la révision générale du PAL; cf. 1ère image) et en 2023 (cf. 2ème image): (Images supprimées) Il appert certes de ces images que les parcelles des recourants se situent actuellement dans un secteur largement construit. Cependant, il convient de noter que ce développement résulte de permis de construire délivrés par les autorités compétentes pour des projets sur les parcelles ooo, nnn et mmm RF, sur la base du PAZ approuvé en 2013 qu'elles pensaient être entré en force. Néanmoins, pour les raisons exposées aux lettre B et C, et notamment en raison de la non-

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 conformité des mises en zones projetées aux buts et principes de l'aménagement du territoire, les autorités judiciaires ont annulé à deux reprises les décisions d'approbation concernant les mises en zone découlant de la modification n° 4,

de telle sorte que la réglementation pour le secteur concerné n'est jamais entrée en force. Comme déjà exposé au consid. 3.3 ci-dessus, les recourants ne peuvent aujourd'hui requérir l'inclusion automatique de leurs parcelles en zone à bâtir au motif que des permis de construire ont été délivrés entre 2013 et 2021 pour des projets de construction sur des parcelles voisines, conduisant à ce que leurs parcelles se trouvent entourées, dans leur quasi-totalité, par d'autres parcelles bâties. Le développement de ce secteur découle uniquement des circonstances toutes particulières de la procédure de révision générale du PAL (dont l'approbation a été annulée à deux reprises) et ne saurait profiter aux recourants alors que, comme démontré ci-dessus (cf. consid. 5.2), la mise en zone de leurs parcelles ne respecte pas les critères du PDCant de 2018.

E. 5.3.2

Les recourants font de plus valoir que leurs parcelles sont déjà construites et entièrement équipées. Puisque les terrains litigieux ne répondent manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloqués en zone constructible, l'équipement 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 soit 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 2022 71 du 5 février 2024 consid. 5.5.4; 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). En outre, dans la mesure où les recourants soutiennent que les constructions sises sur leurs parcelles – lesquelles ont été autorisées alors que les terrains se trouvaient en zone agricole – répondent à un besoin d'habitation non agricole et où la commune relève que ces terrains ne sont pas exploitables pour l'agriculture, 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 en 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 ZBI 104/2003 p. 383; RDAF 2004 I p. 730). Cela vaut tout autant lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de constructions destinées à l'habitation.

E. 5.3.3

Les recourants soulignent également que la desserte en transports publics est suffisamment bonne pour permettre une mise en zone. Certes, la qualité de desserte en transports publics est un critère pris en compte par le PDCant, permettant à la commune de déterminer les portions de son territoire sur lesquelles des extensions peuvent être envisagées. Cela étant, le fait que les parcelles des recourants bénéficient d'une desserte adéquate n'implique pas automatiquement leur affectation en zone constructible. Les autres critères cumulatifs permettant une mise en zone doivent en tout état de cause également être respectés. Or, comme mentionné ci-dessus, la commune dispose de réserves de zone à bâtir

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 légalisées trop importantes, ce qui exclut d'emblée toute nouvelle mise en zone sur le territoire communal.

E. 5.3.4

Les recourants soutiennent enfin que la DIME a violé les principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement en autorisant la mise en zone constructible d'autres parcelles. Ils font remarquer que la distinction opérée par l'autorité repose uniquement sur des permis de construire délivrés entre 2013 et 2021. Selon les recourants, la DIME devrait étendre cette protection aux propriétaires ayant acquis leurs parcelles en zone à bâtir en se fondant de bonne foi sur le PAZ qu'ils pensaient être entré en force ou qui ont construit avant cette période. Comme exposé ci-dessus (cf. consid. 5.2), en raison des réserves de surfaces non construites existantes, la commune ne possède pas de potentiel d'extension et, par conséquent, elle ne peut procéder à aucune mise en zone. Malgré ce fait, la DIME a néanmoins approuvé la mise en zone de certaines parcelles, dont celles voisines des terrains des recourants (soit les art. mmm, nnn et ooo RF), pour tenir compte du contexte particulier de la révision du PAL de la Commune d'Attalens (cf. ci-dessus let. E). En admettant la mise en zone des parcelles susmentionnées, la DIME explique avoir voulu garantir une certaine cohérence entre les diverses décisions rendues par les autorités dans le cadre, notamment, des demandes de permis de construire déposées sur la base du PAL approuvé une première fois en 2013, en respectant la confiance que les propriétaires ont pu placer dans l'octroi desdits permis, alors que les autorités pensaient que les parcelles étaient en zone à bâtir. En l'occurrence, force est de constater qu'en procédant de la sorte, la DIME a introduit un critère de distinction étranger au PDCant pour décider d'une mise en zone à bâtir, à savoir l'obtention d'un permis de construire sur la base du PAZ approuvé en 2013 – et annulé par la suite à deux reprises par les autorités judiciaires –. Pour justifier sa décision, elle s'est également appuyée sur le dernier préavis du SeCA, qui indique que le secteur en question est en continuité avec la zone à bâtir et que l'affectation choisie est cohérente avec le tissu bâti existant. Le préavis ajoute que "ce secteur remplit les critères de définition du territoire d'urbanisation au sens du PDCant, à savoir qu'il se situe à proximité du centre villageois et de ses infrastructures publiques (environ à 500 mètres suivant le réseau routier principal), qu'il est en continuité du noyau d'urbanisation d'Attalens et qu'il ne souffre pas de contraintes liées par exemple à la présence de secteurs de dangers naturels, d'un périmètre de protection de la nature et du paysage ou encore d'un site d'une certaine valeur patrimoniale". Avec les recourants, la Cour ne peut que s'étonner de la distinction ainsi opérée par la DIME. Bien que la solution se veuille certes pragmatique, elle s'écarte des buts et principes poursuivis par la LAT et, respectivement, le PDCant, et aboutit à la création d'une zone à bâtir peu – voire même non – cohérente dans le secteur en question. On peut sérieusement se poser la question de savoir si celle-là est constitutive d'une violation du principe de l'égalité de traitement. Cette question peut cependant demeurer indécise. En effet, il découle de l'analyse effectuée ci-dessus (cf. consid. 5.2) que le refus de mettre en zone à bâtir les parcelles des recourants est fondé sur les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire ancrés dans la loi fédérale et le PDCant. Par conséquent, les considérations relatives au traitement égalitaire et à la bonne foi ne peuvent manifestement pas justifier que des parcelles soient mises en zone au motif que d'autres l'ont été, si la légalité de la mesure afférente 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). Ce constat est davantage renforcé par le fait que la collocation des parcelles des recourants en zone à bâtir aggraverait encore la situation.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 A cela s'ajoute que, dans la présente occurrence, le Tribunal ne peut pas, en raison de l'interdiction de procéder à une *reformatio in peius*,

exclure d'autres parcelles de la zone constructible, pour garantir un traitement égalitaire. Au demeurant, les recourants relèvent encore une incohérence dans l'application par la DIME du critère de distinction susmentionné dans le cadre de la modification n° 8, plus précisément concernant la mise en zone de deux parcelles qui ont certes obtenu des permis de construire, mais avant 2013. Cela étant, force est de constater que les recourants n'ont non seulement pas d'intérêt à contester cette mise en zone, mais en outre ils ne peuvent rien en tirer pour leurs parcelles puisque, comme il vient d'être exposé, les considérations relatives au traitement égalitaire et à la bonne foi ne peuvent manifestement pas justifier que des parcelles soient mises en zone au motif que d'autres l'ont été, si la légalité de la mesure afférente à ces dernières est douteuse.

E. 6.1

Il résulte de ce qui précède que le refus de mise en zone des parcelles ggg, hhh et iii RF s'avère conforme aux principes du PDCant de 2018 et que, partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

E. 6.2

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement 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, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie à la commune, laquelle ne le requiert du reste pas. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, fixés à CHF 4'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec 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 22 août 2024/vth/tki Le Président Le Greffier

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