

FR_GERICHTE 602 2023 170 vom 2. Juli 2025

FR Kantonsgericht, 2025-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_170

FR: FR_GERICHTE 602 2023 170 du 2 juillet 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2023 170 del 2 luglio 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 24

juin 2020 consid. 5.1.1; ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3, 141 V 557 consid. 3.2.1). Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1er février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5). 3.3. En l'espèce, la DIME a indiqué ce qui suit dans la décision attaquée: "La DIME ne peut pas approuver des zones à bâtir manifestement non conformes au PA4. La Direction constate que la commune ne s'est pas livrée à un examen détaillé de la pertinence, en termes d'aménagement du territoire, de maintenir ou non les parcelles mentionnées en zone à bâtir. Les autorités communales se contentent en effet d'indiquer de manière globale que le dézonage des parcelles non construites dans le secteur ne revêt pas un intérêt marqué en termes de protection du paysage et d'utilisation agricole. Or, la DIME relève qu'au contraire, la construction de certaines des parcelles concernées, localisées en marge de la zone à bâtir (art. uuu et www RF notamment), favoriserait l'étalement urbain. Bien qu'aucune des parcelles concernées ne soit susceptible d'être classée en surfaces d'assolement (SDA), certaines d'entre elles font partie d'une exploitation et ont de toute évidence une utilisation agricole (art. uuu et qqq RF notamment) qui n'a pas été prise en compte dans une analyse détaillée de la pertinence du maintien ou non en zone à bâtir. La construction de certaines parcelles, disposant d'une surface conséquente en zone à bâtir et non construites sur plusieurs côtés (art. qqq RF en particulier) aurait quant à elle un impact indéniable sur le paysage, qui n'a pas non plus été pris en compte dans une analyse des intérêts en présence. La DIME ne peut se substituer aux autorités communales pour mener une analyse détaillée de ce secteur destinée à définir quelles parcelles, parmi celles qui demeurent non construites, devraient éventuellement être maintenues en zone à bâtir. En l'absence d'une telle analyse, l'intérêt général à maîtriser l'urbanisation du secteur, défini comme secteur à densification limitée au PA4, prévaut. La DIME relève encore que

l'équipement réalisé ne saurait justifier le maintien en zone à bâtir des parcelles encore non construites dans ce cas. L'étude de densification démontre que la commune de Vuadens dispose d'un potentiel important dans la zone à bâtir existante. Dans ce contexte, l'intérêt au maintien en zone à bâtir des parcelles concernées est faible. Enfin, les considérations financières liées à la perte de valeur des biens-fonds concernés ne peuvent pas entrer en compte dans la décision à prendre du point de vue de l'aménagement du territoire". Il est vrai que la DIME n'a pas expliqué, pour chacune des parcelles, les raisons qui s'opposeraient de son point de vue à un maintien en zone à bâtir. Cela étant, à la lecture de la décision querellée, on comprend qu'il est précisément reproché à la commune de ne pas avoir procédé à une analyse détaillée de la pertinence, en termes d'aménagement du territoire, de maintenir ou non les parcelles concernées en zone à bâtir et que la DIME considère qu'il ne lui appartient pas de procéder à celle-ci.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 41 Dans ces circonstances, aucune violation du droit d'être entendu ne peut être retenue sur ce point. Ce grief est rejeté. 4. 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 2023 16 du 22 août 2024 consid. 4.1 ; 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. Si la révision générale du PAL de Vuadens a été mise à l'enquête publique une première fois en avril 2018 déjà, son approbation partielle a été prononcée par la DIME en novembre 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 à la jurisprudence établie (cf. arrêt TC FR 602 2023 20 du 22 août 2024 consid. 4.1 et les références citées). 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). 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

Tribunal cantonal TC Page 11 de 41 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). 4.4. À teneur de l'art. 15 LAT, 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 coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (let. b), 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). 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 TU 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 plan d'affectation des zones (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 TU regroupe les terrains

Tribunal cantonal TC Page 12 de 41 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 ; arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 8.2.1). Il est ainsi patent qu'il faut procéder, même à l'intérieur du TU, à l'application des différents principes régissant la LAT avant de pouvoir confirmer le bien-fondé d'une zone à bâtir. Si le PDCant prévoit que le TU peut uniquement être modifié par l'adaptation de la carte au niveau de la planification directrice cantonale, cela ne concerne manifestement que son extension. 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).

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).

4.7. C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'analyser les griefs soulevés par les recourants.

5. 5.1. La commune et les propriétaires recourants concernés contestent le refus de la DIME de maintenir les art. ooo (partiel), qqq (issu de la division de l'art. ppp RF), rrr (partiel), sss (issu de la division de l'art. ttt RF), ttt (partiel), uuu (partiel), vvv et www RF en zone à bâtir et s'opposent à l'affectation de ceux-ci à la zone agricole. La commune fait valoir à ce titre une inégalité de traitement entre les communes de AA._____, un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée, une violation du principe de la légalité ainsi qu'une violation de l'autonomie communale. Les griefs des autres propriétaires concernés se rejoignent avec ceux-ci, certains invoquant en outre une inégalité de traitement vis-à-vis d'autres propriétaires fonciers dont le terrain libre de construction également situé dans un secteur à densification limitée au sens du PA4 a – contrairement au leur – été maintenu en ZRFD.

5.2. L'Agglomération de AB._____, dont fait partie la Commune de Vuadens, s'est dotée d'un PA4. Celui-ci a valeur de plan directeur régional (art. 27 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat, le 17 mai 2021, il lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines en matière d'aménagement. Les plans d'aménagement locaux des communes membres de l'agglomération doivent dès lors être conformes au PA4. Le plan "Stratégie urbanisation" du PA4 illustre le périmètre d'urbanisation de l'agglomération de AB._____, lequel se décompose en différents secteurs, en particulier : secteur central, secteur urbain, site stratégique urbain/activité ainsi

que secteur à densification limitée (cf. plan du PA4 A

Tribunal cantonal TC Page 13 de 41 1.2). S'agissant plus particulièrement des secteurs à densification limitée, ce plan désigne sur ceux-ci les surfaces (libres de construction) dont le déclassement est à examiner. Au chapitre 7.2 du rapport du PA4, il est précisé sous la rubrique "Secteur à densification limitée" ce qui suit : "Le PA4 va plus loin que le PDCant en visant à prioriser la densification dans les secteurs les plus adéquats. Il est effectivement important d'éviter une « densification diffuse » qui conduit à des difficultés d'équipement. Les secteurs à densification limitée sont issus d'une analyse multicritère et de projet. Les critères principaux sont la desserte TP [transports publics] et MD [mobilité douce], la proximité des services et l'intégration paysagère. Certains secteurs identifiés sont bien desservis en TP. Toutefois, leur densification n'est pas forcément adéquate parce qu'elle se ferait au détriment d'éléments paysagers (dans les coteaux notamment, ou entre les localités), que le contexte est peu propice à une densification trop importante du fait de l'harmonie de l'ensemble du quartier, que les équipements existants sont peu adaptés et nécessiteraient des investissements conséquents, qu'ils sont éloignés des services de proximité, ou encore que d'autres secteurs sont actuellement plus propices à des démarches de densification. Ces secteurs à densification limitée sont en général le fruit d'un mitage du territoire ou d'anciennes extensions de la zone à bâtir peu maîtrisées. Ce sont souvent des secteurs ne respectant pas une lecture attentive du paysage. Ils ont ainsi grignoté les coteaux et les crêtes en les tapissant de villas individuelles. Ils contribuent à réduire la lisibilité du territoire. En conséquence, elles génèrent des nuisances sociales (perte de sens du lieu et de l'identité), économiques (coût des transports et des infrastructures) et environnementales (du fait des transports principalement). Le développement de ces secteurs est donc inapproprié à court terme. Cela engendrerait des coûts supplémentaires supportés par la collectivité et nuirait au développement vers l'intérieur. Des parcelles libres existent encore à l'intérieur des secteurs à densification limitée. Compte tenu des effets négatifs de ces secteurs, les communes concernées doivent étudier l'opportunité de déclasser les parcelles non bâties. Cela doit répondre à une logique de projet et n'est pas une mesure automatique. En effet, dans la mesure où certaines parcelles sont déjà équipées, que les infrastructures communales ont été dimensionnées en incluant ces parcelles, etc., un déclassement peut devenir inutile, voire plus négatif que sa construction. Dans ce cas, et en particulier si les secteurs non bâtis sont de dimensions importantes, il convient de les développer avec circonspection en prenant soin du contexte paysager et urbain, de leur accessibilité et de la densité qu'ils supporteraient. Enfin, les secteurs à densification limitée permettent également de constituer des réserves à long terme, contenant ainsi durablement l'urbanisation vers l'intérieur. De même, ne pas favoriser la densification de ce type de secteur ne justifie aucunement son étalement: l'urbanisation doit être compacte et viser une utilisation mesurée du sol conformément à la LAT". Le contenu liant de cette rubrique prévoit ceci: "> De manière générale, la densification des secteurs à densification limitée est indésirable, sous réserve des critères minimaux définis par le PDCant. > A l'intérieur de ces secteurs, les communes doivent examiner l'opportunité de déclasser les parcelles libres de construction.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 41 > Le secteur concerné par une continuité paysagère (voir également le thème « paysage et nature ») doit au minimum : - Conserver cette dernière en répartissant les droits à bâtir afin de permettre des secteurs libres et une intégration paysagère du projet. - Permettre une desserte tous modes adaptée, en particulier

pour les mobilités douces et leur rabattement sur les transports publics ; - Passer par un processus d'étude à même d'assurer une grande qualité urbaine, tel que des [mandats d'étude parallèles] MEP". Il est d'emblée relevé que les parcelles en cause ne font pas l'objet d'une continuité paysagère au sens du PA4. 5.3. L'association de communes AA._____ s'est prononcée sur le projet de révision du PAL le 15 avril 2016, au stade de l'examen préalable. A ce moment-là, le PA3 – qui a notamment introduit l'obligation pour les communes membres de AA._____ d'examiner l'opportunité de dézoner les parcelles libres de construction situées dans un secteur à densification limitée, laquelle a ensuite été reprise dans le PA4 – n'était pas encore approuvé, et donc pas encore contraignant pour les autorités communales et cantonales. AA._____ a néanmoins relevé que le projet de révision du PAL de Vuadens n'était pas conforme au projet de PA3/PDA, précisant à ce propos que "ces modifications sont à coordonner avec le PA3/PDA. L'enquête publique du PAL ne devrait pas intervenir avant la consultation publique du PA3/PDA", concluant son préavis comme suit: "Nous émettons un préavis favorable pour les modifications de zones. Concernant les autres points, AA._____ ne peut pas émettre de préavis favorable en l'état. L'approbation de la révision du PDA de AA._____, à la fin 2016, nécessitera que la révision générale du PAL de Vuadens soit conforme lors de sa mise à l'enquête". Les préavis de AA._____ qui ont suivi (les 1er septembre 2021 et 17 novembre 2022) portent sur les modifications ponctuelles du PAL sollicitées par la commune en 2021 en parallèle à la révision générale (à savoir: extension de la zone d'activités 1 À "AD._____", nouvel EMS de AE._____ et mise aux normes des terrains de football à "X._____"). Si ces préavis sont certes favorables, ils ne traitent aucunement de la question des parcelles encore non construites situées dans les secteurs à densification limitée ressortant des PA3 et PA4. Dans son préavis de synthèse d'examen final du 10 mars 2023, le SeCA a rappelé que le PA4 exige que pour les secteurs à densification limitée, la commune examine l'opportunité de dézoner les parcelles libres de construction. Il a relevé que dans le rapport 47 OAT explicatif, la commune a indiqué à ce propos ceci: "il n'y a aucun avantage d'un point de vue urbanistique et agricole de dézoner les quelques parcelles restantes disséminées dans le tissu bâti". Jugeant cette analyse trop sommaire pour démontrer le bienfondé du maintien en zone des parcelles non construites et relevant que la jurisprudence récente de la Cour de céans exige une application stricte du PA4, le SeCA s'est prononcé en défaveur de ce maintien en zone. Il a demandé à ce que la commune le justifie ou se détermine sur le dézoning dans le cadre de sa détermination sur le droit d'être entendue. Dans sa détermination du 28 avril 2023 (droit d'être entendue suite à la publication des mesures que la DIME entend ne pas approuver), la commune a transmis davantage d'indications en faveur du maintien des parcelles non construites en ZRFD. Elle a tout d'abord relevé que les terrains sont équipés, se situent dans la continuité de la zone à bâtir, précisant qu'ils sont localisés dans les rangées de terrains et de constructions existants dont les franges avec la plaine agricole sont bien

Tribunal cantonal TC Page 15 de 41 définies, de sorte qu'ils n'ont aucune incidence négative sur la lisibilité du paysage. Elle a ensuite mentionné que la densité est limitée à un IBUS de 0.6 maximum et que l'IVer de 0.30 minimum implique des surfaces végétalisées, naturelles, perméables et ne servant pas au stationnement. Elle a relevé que ces indices assurent aussi une certaine intégration dans le site. Elle a ajouté que des conventions de construction ont été signées avec les propriétaires intéressés afin de garantir la constructibilité des terrains. Enfin, elle a soutenu que le rapport entre les effets peu évidents de ces dézonages sur la qualité de l'environnement bâti et paysager ainsi que sur la mobilité et les risques

d'indemnisation encourus est clairement disproportionné, étant souligné que la zone à bâtir n'est pas surdimensionnée selon les critères du PDCant. Dans la décision querellée, la DIME a refusé de maintenir les parcelles précitées en ZRFD. Elle a retenu que le PA4 met en évidence un intérêt public à maîtriser l'urbanisation du secteur à densification limitée dans lequel se trouvent ces terrains, lequel est situé en marge et mal desservi par les transports publics. Elle a estimé que la commune ne s'est pas livrée à un examen détaillé de la pertinence, en termes d'aménagement du territoire, de maintenir ou non les parcelles en cause en zone à bâtir. La DIME a reproché à l'autorité communale de s'être contentée d'aborder la question de manière globale, relevant que certaines des parcelles non construites (art. uuu et www RF notamment) favoriseraient l'étalement urbain; que d'autres font partie d'une exploitation et ont de toute évidence une utilisation agricole (art. uuu et qqq RF notamment) et en outre que la construction de certaines parcelles, disposant d'une surface conséquente en zone à bâtir non construite sur plusieurs côtés (art. qqq RF en particulier) aurait un impact indéniable sur le paysage, points qui n'ont pas été pris en compte dans l'analyse des intérêts en présence. La DIME a estimé qu'en l'absence d'une analyse détaillée destinée à définir quelles parcelles, parmi celles qui demeurent non construites, devraient éventuellement être maintenues en zone à bâtir, l'intérêt général à maîtriser l'urbanisation de ce secteur à densification limitée selon le PA4, prévaut. Elle a par ailleurs relevé que le fait que les terrains soient déjà équipés ne peut pas justifier le maintien en zone à bâtir, de même que les considérations financières liées à la perte de valeur des bien-fonds concernés. Elle a ajouté que l'intérêt au maintien en zone à bâtir des parcelles concernées est faible, en particulier eu égard au fait que la commune dispose d'un potentiel important dans la zone à bâtir existante. 5.4. En l'occurrence, les art. ooo (partiel), qqq (issu de la division de l'art. ppp RF), rrr (partiel), sss (issu de la division de l'art. ttt RF), ttt (partiel), uuu (partiel), vvv et www RF sont tous situés dans un secteur à densification limitée dans le PA4. A l'exception de l'art. ttt (partiel), ils sont désignés comme des surfaces dont le déclassement est à examiner. Il n'est pas contesté que ces terrains se situent tous à l'intérieur du TU du PDCant ainsi qu'à l'intérieur du périmètre d'urbanisation du PA4. 5.4.1. La question est de savoir quelle est la portée du PA4 quant aux parcelles libres de construction situées dans un secteur à densification limitée, respectivement quant à l'obligation faite aux communes d'examiner l'opportunité de procéder à leur déclassement. Si le rapport du PA4 ne dit pas expressément comment la commune doit s'y prendre pour examiner l'opportunité de dézoner les parcelles non construites situées dans un secteur à densification limitée, il fournit néanmoins des indications claires quant à l'urbanisation à laquelle AA._____ aspire pour ce type de secteur. Il est en effet explicitement indiqué que le développement des secteurs à densification limitée génère des nuisances (sociales, économiques et environnementales) et qu'il est inapproprié à court terme, ces secteurs – qui sont en général le fruit d'un mitage du territoire ou d'anciennes extensions de la zone à bâtir peu maîtrisées – présentant pour l'essentiel une mauvaise

Tribunal cantonal TC Page 16 de 41 qualité de desserte en transports publics et mobilité douce, une faible proximité des services ainsi qu'une intégration paysagère problématique (réduction de la lisibilité du territoire). La densification de ces secteurs est qualifiée d'indésirable, sous réserve des critères minimaux définis dans le PDCant. Le rapport du PA4 précise en outre qu'en raison des effets négatifs de ces secteurs, les communes concernées doivent étudier l'opportunité de déclasser les parcelles non bâties. Le déclassement n'est pas une mesure automatique, mais doit répondre à une logique de projet. Au vu des explications que le rapport du PA4 contient à ce propos (cf. supra consid. 5.2) et

des motifs qui ont conduit AA._____ à qualifier une partie de son territoire de "secteurs à densification limitée", ce projet d'agglomération tend manifestement à restreindre le développement desdits secteurs, y compris son étalement en empêchant que de nouvelles constructions soient érigées sur les terrains encore libres. Certes, le PA4 indique que le dézonage des parcelles libres de construction n'est pas une mesure automatique et laisse aux communes la compétence d'en examiner l'opportunité, précisant que le dézonage de ces parcelles peut s'avérer inutile, voire même plus négatif que leur maintien en zone. Cet examen ne saurait néanmoins s'effectuer à la guise des communes concernées, faute de quoi l'obligation d'y procéder expressément prévue par le PA4 serait vidée de toute substance. Compte tenu des développements qui précèdent, la Cour de céans retient que cette analyse doit être menée de manière attentive et individualisée afin de vérifier si, bien qu'il s'agisse de secteurs où un développement n'est en soi ni souhaité, ni souhaitable, les parcelles non bâties conservent tout de même une justification pour un maintien en zone à bâtir au regard de leurs circonstances concrètes (en particulier équipement, qualité de la desserte, impact sur les éléments paysagers, harmonie du quartier, surface dont le maintien en zone est à examiner, situation par rapport au bâti existant, densification induite par l'augmentation de l'IBUS, etc.). L'autonomie communale trouve ainsi sa limite dans l'observation des principes régissant l'aménagement du territoire et les critères ayant conduit AA._____ à désigner les secteurs à densification limitée. L'arrêt rendu le 18 février 2022 par la Cour de céans (TC FR 602 2021 135 consid. 2.2) va également dans le sens d'un examen attentif et individualisé de l'opportunité de dézoner. La commune doit par conséquent procéder à une pesée des intérêts pour chacun des bienfonds concernés entre, d'une part, l'intérêt à maintenir ceux-ci en ZRFD et, d'autre part, l'intérêt public à maîtriser l'urbanisation du secteur à densification limitée dans lequel ils se trouvent et donc, par voie de conséquence, à procéder à leur déclassement. Ce n'est qu'en procédant ainsi que la commune peut parvenir à mettre en lumière les circonstances qui justifieraient le maintien en zone et donc la possibilité de tout de même construire sur ces bienfonds alors que le développement du secteur à densification limitée est qualifié d'indésirable. Si la commune n'effectue pas cette analyse ou que celle-ci ne parvient pas à démontrer que le maintien en zone se justifie au regard des circonstances, l'autorité d'approbation ne peut pas approuver ledit maintien. Il est en effet rappelé que la jurisprudence reconnaît un caractère cardinal à l'intérêt public à concrétiser l'urbanisation telle qu'elle est définie dans les planifications directrices (arrêts TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.4.2 ; TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 7.2). En l'occurrence, les parcelles concernées ne sont pas regroupées les unes à côté des autres, mais disséminées le long de la route de X._____ et de la route de Y._____. L'opportunité de maintenir ou non ces bienfonds en ZRFD devant s'examiner de manière attentive – autrement dit

Tribunal cantonal TC Page 17 de 41 en tenant compte des caractéristiques propres à chacun d'entre eux – une analyse purement globale apparaît d'emblée inadéquate. La commune a décidé de maintenir en ZRFD tous les bienfonds dont le déclassement doit être examiné selon le PA4. Dans un premier temps, elle n'a néanmoins donné que très peu de précisions à ce propos. Comme mentionné ci-avant, on trouve simplement l'indication suivante dans le rapport 47 OAT (sous le paragraphe dédié à la modification n°13) : "Les secteurs « AF._____ » et « AG._____ » sont définis par le PDA comme secteurs à densification limitée, car leur accessibilité en TP est faible. La commune estime qu'il est effectivement nécessaire de ne pas développer l'urbanisation dans ces secteurs, néanmoins, elle considère qu'il n'y a aucun avantage d'un point de vue urbanistique et agricole de

dézoner les quelques parcelles restantes disséminées dans le tissu bâti". C'est après avoir été avisée par la DIME que cette dernière entendait ne pas approuver le maintien en zone des parcelles ici litigieuses que la commune a transmis davantage d'indications, toutefois sans procéder à un examen individualisé des terrains en cause. Afin d'éviter des redites, il est expressément renvoyé au consid. 5.3 ci-dessus qui expose les éléments avancés par la commune pour justifier le maintien en ZRFD. Il n'est certes pas contesté que les différents bienfonds concernés sont équipés et que des conventions de construction ont été signées avec les différents propriétaires. Les affirmations de la commune selon lesquelles, d'une part, ces terrains se situent dans la continuité de la zone à bâtir, sont localisés dans les rangées de terrains et de constructions existants dont les franges avec la plaine agricole sont bien définies, de sorte qu'ils n'ont aucune incidence négative sur la lisibilité du paysage et, d'autre part, que l'IBUS de 0.6 maximum et l'IVer de 0.30 minimum assurent une certaine intégration dans le site, ne sauraient toutefois être validées en bloc, ni considérées comme suffisantes pour justifier le maintien en zone litigieuse. La commune n'a en particulier aucunement tenu compte de la question de la qualité de la desserte en transports publics alors qu'il s'agit d'un critère devenu central en matière d'urbanisation et contribuant sans conteste aux nuisances auxquelles le PA4 entend remédier en stoppant le développement des secteurs à densification limitée. De même, la commune n'a pas examiné la question de la surface des bienfonds concernés alors que le rapport du PA4 indique expressément qu'il faut faire preuve de circonspection à cet égard. La commune n'a pas non plus pris en considération le fait que ces différents bienfonds sont contigus, à tout le moins sur un de leurs côtés, à la zone agricole, ce qui implique a priori un étalement du tissu bâti si ces bienfonds sont construits. Ces deux derniers éléments jouent incontestablement un rôle sur les aspects d'intégration et lisibilité du paysage ainsi que sur les nuisances que le PA4 tend à empêcher. Dans ces circonstances, la Cour de céans considère que c'est à juste titre que l'autorité intimée a retenu que l'analyse effectuée par la commune n'était pas suffisamment détaillée. Les arguments transmis par celle-ci ne permettaient pas de retenir que l'intérêt à maintenir les parcelles en cause en ZRFD – et, par voie de conséquence, la possibilité d'ériger des constructions sur ces bienfonds encore libres – est conciliable avec l'intérêt public à maîtriser l'urbanisation du secteur à densification limitée dans lequel elles se trouvent. Au vu de ce qui précède, on ne saurait retenir que l'autonomie communale a été violée. Au regard du principe de proportionnalité, on peut toutefois se demander s'il se justifiait que l'autorité intimée prononce directement le déclassement de ces parcelles, plutôt que de sursoir à statuer sur

Tribunal cantonal TC Page 18 de 41 cette question et donner la possibilité à la commune d'étoffer son analyse lors de la procédure relative aux conditions d'approbation. Cela étant, la commune – qui a manifestement saisi que son examen de l'opportunité de déclasser nécessitait d'être développé – a intégré une analyse parcelle par parcelle à son recours et pris des conclusions tendant à ce que la Cour de céans statue elle-même. Les propriétaires des différents bienfonds concernés ont par ailleurs également fait part des arguments justifiant de leur point de vue le maintien en zone de ceux-ci. Dans ces circonstances, il n'y a pas d'objection à ce que la Cour de céans – qui dispose sur ce point du même pouvoir de cognition que l'autorité intimée – se prononce directement. 5.4.2. La commune et les propriétaires recourants concernés soutiennent qu'il n'y a pas de base légale suffisante pour refuser de maintenir en ZRFD les terrains non construits situés dans un secteur à densification limitée, quand bien même le PA4 identifie ces surfaces avec la mention « déclassement à examiner ». Ils en déduisent que les conditions ne sont pas réunies pour

justifier une telle atteinte à leur droit de propriété. La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, plus particulièrement une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4). Un déclassement rentre dans cette qualification, les possibilités de construire sur un bienfonds situé en dehors de la zone à bâtir étant très limitées (cf. art. 24 ss LAT). Il ressort du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), que la base légale fondant une restriction aux droits fondamentaux doit présenter une certaine densité normative. En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut ainsi que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Même si la loi ne doit pas réglementer en détail le contenu des restrictions admissibles aux droits fondamentaux, celui-ci doit néanmoins ressortir de la loi ou pouvoir être directement déduit de celle-ci (ATF 143 I 253 consid. 6.1 et 6.3). Le principe de précision des normes juridiques ne doit toutefois pas être compris de manière absolue. Le législateur ne peut renoncer à utiliser des notions générales et plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application doivent être laissées à la pratique (ATF 143 I 310 consid. 3.3.1). Le degré de précision requis ne peut être fixé de manière abstraite. Il dépend notamment de la diversité des situations à régler, de la complexité et de la décision appropriée qui ne peut être prise que lors de la concrétisation dans le cas particulier (ATF 144 I 126 consid. 6.1 ; 143 I 253 consid. 6.1 ; 141 I 201 consid. 4.1 ; 139 I 280 consid. 5.1 ; 128 I 327 consid. 4.2). Les exigences relatives au principe de précision doivent être appliquées de manière moins stricte lorsqu'il s'agit de réglementer une matière technique (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1; 143 II 162 consid. 3.2.1). Le droit de l'aménagement du territoire est un domaine complexe. Si les principes charnières sont prévus dans une loi au sens formel, il n'est pas possible d'y régler en détails la matière. Les

Tribunal cantonal TC Page 19 de 41 instruments de planification sont indispensables et concrétisent le cadre donné par la loi au sens formel. Cela étant, la possibilité que les autorités chargées de la mise en œuvre des règles d'aménagement du territoire imposent le déclassement de terrains pour se conformer aux principes régissant ce domaine se déduit sans conteste du texte des art. 8a et 15 LAT, lesquels constituent une base légale au sens formel. Pour mémoire, ces dispositions prévoient ceci: Art. 15 LAT: "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) La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins (al. 5)". Art. 8a LAT: "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 coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (let. b), 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), la manière de renforcer la requalification urbaine (let. e)". Plusieurs articles prévus par la loi d'application cantonale complètent les deux dispositions précitées et sont également pertinents pour le grief litigieux. Selon l'art. 23 al. 1 let. a LATeC, l'aménagement régional a entre autres pour tâche de définir le développement spatial souhaité à l'échelle régionale. Ceci implique de déterminer les bienfonds constructibles et ceux qui ne le sont pas. Selon l'art. 27 al. 1 LATeC, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération – et donc le PA4 – sont considérés comme des plans directeurs régionaux. La commune a l'obligation d'adapter son plan d'aménagement local en conséquence (art. 32 al. 2 LATeC). En outre, selon l'art. 86 al. 3 LATeC, la DIME examine et approuve 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. Pour revenir sur une remarque des recourants I. _____ et J. _____, relevons encore qu'on ne voit pas en quoi le PA4 manquerait de légitimité démocratique dès lors que celui-ci a été élaboré par l'association de communes AA. _____ (Vuadens en faisant partie), dont le comité de direction est composé d'un conseiller communal par commune membre, autrement dit une personne élue par le peuple (cf. art. 9 al. 1 Statuts de l'Association de communes AA. _____), puis a été approuvé par le Conseil d'Etat (arrêté du 17 mai 2021), comme le prévoient les art. 27 al. 1 et 31 al. 2 LATeC. Au vu de ce qui précède, la Cour de céans retient que les différentes dispositions légales précitées ainsi que les instruments de planification prévus par celles-ci consistent en l'espèce en une base légale suffisante permettant de sortir les parcelles litigieuses de la zone constructible pour les colloquer en zone agricole. Cette appréciation concorde avec la jurisprudence rendue par l'autorité

Tribunal cantonal TC Page 20 de 41 de céans (cf. arrêts TC FR 602 2024 81 du 20 décembre 2024 consid. 3.1; 602 2022 241 du 16 novembre 2023 consid. 4.2.2; 602 2022 242 du 16 novembre 2023 consid. 4.2.2; 602 2022 240 consid. 6.2.2; 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.1; 602 2021 173 du 28 septembre 2022 consid. 5.1). Notons que trois de ces arrêts – lesquels portent comme en l'espèce sur la révision de la planification locale d'une commune (en l'occurrence de la Commune de Corminboeuf) confirment l'existence d'une base légale suffisante pour le déclassement (contre l'avis des propriétaires concernés et de la commune) de bienfonds situés à l'intérieur du TU défini par le PDCant, mais à l'extérieur du périmètre d'urbanisation défini par le PA4 Fribourg, lequel constitue une base légale d'un rang identique au PA4 de AA. _____ (arrêts TC FR 602 2022 240, 241 et 242). Au vu de ce qui précède, ce grief doit être écarté. 5.4.3. Plusieurs des propriétaires recourants, en particulier I. _____ et J. _____, A. _____ et B. _____, de même que C. _____, se plaignent d'une violation du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst) au motif que l'autorité intimée a approuvé le maintien en ZRFD d'autres parcelles qui auraient dû – en suivant le raisonnement présenté par celle-ci – également être déclassées. Ils évoquent entre autres la partie Nord de l'art. ahahah RF, la partie Sud de l'art. aiaiai RF ainsi

que l'art. ajajaj RF. On peut certes s'étonner que l'autorité intimée – au vu de son argumentation – n'ait pas remis en cause le maintien en ZRFD de ces terrains encore non construits identifiés au PA4 comme surface dont le déclassement doit être examiné. Cela étant, la Cour de céans ne peut revenir sur le sort desdits bienfonds, ceci conformément à l'interdiction de la reformatio in pejus par laquelle elle est liée, en application de l'art. 95 al. 1 CPJA (cf. arrêt TC FR 602 2021 117 du 20 avril 2023 consid. 4.4 et 4.5). Ce grief des propriétaires recourants – qui est similaire à celui de la commune qui se plaint d'une inégalité de traitement par rapport aux autres communes de AA._____ ayant selon elle obtenu l'approbation de leur PAL sans que la question de l'opportunité de déclasser les bienfonds non construits situés dans un secteur à densification limitée ne soit examinée – revient à invoquer le droit à l'égalité dans l'illégalité. Selon la jurisprudence, le principe d'égalité de traitement revêt une portée limitée en matière d'aménagement du territoire, car l'attribution d'un bien-fonds à une zone d'affectation est, par nature, génératrice d'inégalités (cf. ATF 142 I 162 consid. 2.7.2 et les références citées; arrêt TC FR 602 2021 15 du 11 janvier 2023 consid. 2.7 et les références citées). L'examen de l'affectation d'un bienfonds doit donc s'effectuer en fonction des caractéristiques qui sont propres à celui-ci et non s'appuyer sur une pure comparaison avec les autres terrains concernés. Par ailleurs, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les références citées). Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 et les références). Or, rien ne permet de penser que tel serait le cas en l'espèce. Au contraire, la DIME – dans le cadre de la révision du PAL de la Commune AK._____ qui est également membre de AA._____ –

Tribunal cantonal TC Page 21 de 41 a publié dans la Feuille officielle du canton qu'elle entendait demander "d'examiner l'opportunité de dézoner les surfaces encore libres de constructions situées dans les secteurs à densification limitée du projet d'agglomération de 4e génération AA._____". Ceci tend à démontrer que la DIME entend appliquer le PA4 conformément aux développements juridiques dont elle a fait état dans la présente affaire. Par ailleurs, dans ses observations du 11 avril 2024 (602 2023 164, 165 et 169), la DIME a indiqué à propos de l'art. ahahah RF, qu'il s'agissait d'un "oubli" (et non d'une volonté d'appliquer le PA4 de manière différente à ce bienfonds). Ce grief doit dès lors être écarté sans qu'il n'y ait lieu de se pencher plus en détails sur les autres conditions y relatives. 5.4.4. Les propriétaires des art. vvvv, qqq, uuu et www RF soutiennent que lesdites parcelles satisfont aux conditions de l'art. 15 LAT et semblent en déduire que cela justifie leur maintien en zone à bâtir. Or, cette disposition ne s'examine pas seule, mais conjointement aux instruments de planification qui la complètent (cf. supra consid. 5.4.2). Comme cela a été exprimé ci-avant (cf. consid. 5.4.1) et sera encore abordé plus en détails ci-après (cf. consid. 5.4.6 à 5.4.12), lesdits instruments de planification englobent différents paramètres à prendre en considération dans l'analyse, en particulier ceux mentionnés dans le rapport du PA4. Pour les mêmes raisons, le fait qu'aucun des huit bienfonds en cause ne fasse l'objet d'une continuité paysagère au sens du PA4 ne permet pas d'en déduire qu'ils peuvent être maintenus en ZRFD. Même si l'absence de continuité paysagère n'est pas contestée, cette caractéristique n'est pas déterminante. 5.4.5. Avant d'examiner de manière individualisée les huit parcelles en cause, il sied de préciser ce qui suit. 5.4.5.1. S'agissant de l'accessibilité

des différents bienfonds, seul le niveau de desserte existant est déterminant pour l'analyse (cf. arrêt TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 3.2.1). Est toutefois réservé le cas où l'amélioration de la desserte est imminente (p.ex. en cas de contrats déjà signés avec l'entreprise chargée de l'exploitation de la nouvelle ligne de bus). En l'occurrence, même si le PDRG prévoit la création de nouvelles lignes de bus desservant la route de X. _____ ainsi que la route de Y. _____, la concrétisation de celles-ci est encore hypothétique. Il ne saurait par conséquent en être tenu compte. Ainsi et contrairement à ce que soutiennent les propriétaires de l'art. 000 RF, le fait de ne tenir compte que de l'accessibilité existante ne constitue pas une violation du principe de la coordination prévu par l'art. 25a LAT.

5.4.5.2. Il n'est pas contesté que chacune des huit surfaces litigieuses est équipée. S'il s'agit bien d'un critère à prendre en considération dans l'analyse, il n'est néanmoins à lui seul pas déterminant pour retenir que l'intérêt au maintien en ZRFD prime sur celui visant à contenir le développement du secteur (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g; arrêts TF 1C_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.3; TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6; 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). Les circonstances dans lesquelles les terrains concernés ont été équipés peuvent jouer un rôle dans l'analyse et donner davantage de poids à ce critère, en particulier si l'investissement y relatif a été réalisé spécifiquement pour permettre la construction des surfaces en cause, respectivement si les infrastructures de la commune ont été dimensionnées en conséquence, de sorte qu'un éventuel

Tribunal cantonal TC Page 22 de 41 déclassement les annihilerait. Rien ne permet toutefois de retenir que tel serait le cas en l'espèce. La commune ne l'affirme au demeurant pas.

5.4.5.3. Il n'est pas contesté que les différentes surfaces en cause ne font l'objet d'aucune protection paysagère ou du patrimoine et que des conventions garantissant leur construction dans les huit ans ont été signées (sauf pour l'art. ttt RF qui est déjà construit). De même, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune n'est pas surdimensionnée et que les différentes surfaces en cause se situent toutes dans le TU du PDCant ainsi qu'à l'intérieur du périmètre d'urbanisation du PA4. S'il s'agit d'en tenir compte, ces éléments ne sont, pris individuellement, pas décisifs. 5.4.5.4. Selon la jurisprudence, 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 (cf. arrêt TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3; ATF 000 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

AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, 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). 5.4.5.5. Il n'est pas contesté qu'un IVer a été prévu par la nouvelle planification

communale et que l'IBUS applicable aux terrains dont le maintien en ZRFD a été refusé est limité à 0.6. Même s'il s'agit du minimum légal (art. 80 al. 1 du règlement cantonal du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11), un tel IBUS permet déjà la réalisation de constructions périurbaines, ce dont il convient de tenir compte dès lors qu'il s'agit d'un secteur à densification limitée dont le développement est qualifié d'indésirable selon le PA4. 5.4.5.6. La question de savoir si la commune dispose ou non d'une capacité d'accueil suffisante n'est pas relevante dans la pesée des intérêts en jeu, la commune devant cas échéant utiliser d'autres moyens que le développement du secteur à densification limitée pour répondre à l'augmentation de sa population. 5.4.6. S'agissant de la parcelle 000 (partiel) RF, propriété de F. _____, G. _____ et H. _____ : La commune ainsi que les propriétaires de ce bienfonds – dont les arguments se rejoignent - contestent qu'un déclassement puisse leur être imposé. En substance, ils estiment que la parcelle s'inscrit comme une brèche dans le tissu bâti. Ils relèvent qu'elle ne fait l'objet d'aucune protection paysagère ou du patrimoine et que sa construction est garantie par une convention de construire

Tribunal cantonal TC Page 23 de 41 dans les huit ans. S'agissant de l'accessibilité, la commune indique que cette parcelle est à un peu plus de 500 m de l'église et l'école et à 600 m env. des points de dessertes en transports publics. Elle affirme encore qu'il s'agit de la seule parcelle partiellement construite que le PA4 identifie pour l'examen de l'opportunité de déclasser. Les propriétaires mentionnent en outre que la construction d'une seconde maison individuelle sur ce terrain s'intégrerait parfaitement avec le tissu bâti existant et que la situation de leur parcelle se différencie de celles des autres terrains dont le maintien en zone a également été refusé dans la décision attaquée, en ce sens qu'elle bénéficie de circonstances plus favorables à un maintien en zone à bâtir. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus. Quant à la question de savoir si la situation de cette parcelle est meilleure que celle des autres terrains dont le maintien en zone a également été refusé, il est rappelé que l'examen s'opère pour la parcelle elle-même et non sur la base d'une comparaison avec les autres surfaces concernées (cf. supra consid. 5.4.3). Ensuite, c'est à tort que la commune affirme qu'il s'agit de la seule parcelle partiellement construite à être désignée de la sorte par le PA4, puisque c'est également et notamment le cas des art. 000 et 000 RF. Le fait qu'une partie du bienfonds soit déjà construite n'est au demeurant pas décisif, seule la partie non bâtie étant visée par l'obligation d'examiner l'opportunité de déclasser. S'agissant de l'accessibilité de ce terrain : celui-ci se situe à 500 m environ du centre du village, soit une distance encore relativement raisonnable. L'accessibilité en mobilité douce apparaît quant à elle comme satisfaisante. En effet, le plan " stratégie MD " du PA4 identifie un "axe estimé satisfaisant après PA1 et PA3 " lequel passe devant l'art. 000 RF. Pour ce qui est de la desserte en transports publics, elle est faible, sans pour autant être clairement mauvaise. Il ressort du portail cartographique du canton que ce bienfonds bénéficie d'un niveau D de qualité de desserte. Ces caractéristiques en matière d'accessibilité ne permettent en soi pas de pencher en faveur, ni en défaveur d'un maintien en ZRFD. La surface litigieuse s'étend sur une surface d'env. 735 m² et est particulièrement étroite. En effet, si son périmètre compte env. 116 m, ses côtés les plus courts sont de 14 m et 20 m env. seulement. De par cette étroitesse, un éventuel maintien de la surface en cause en ZRFD ne fait pas craindre un étalement de la

surface bâtie, ce d'autant plus que les possibilités de construire sont encore limitées par l'espace réservé aux eaux qui traverse la parcelle ainsi que par le danger de crues moyen dont plus de la moitié de la surface litigieuse fait l'objet. A noter que ces restrictions de droit public ressortent du portail cartographique du canton. Le terrain en cause est d'ailleurs trop étroit pour être considéré comme une réserve non construite selon la pratique de la DIME. Cette notion vise en effet « une portion de zone à bâtir sans bâtiment d'au moins 300 m² et 20 m de largeur sur une même parcelle ou sur plusieurs parcelles adjacentes si celles-ci sont entièrement libres de construction, sur laquelle une construction supplémentaire peut être érigée en conformité aux règles de construction » (cf. arrêt TC FR 602 2021 174 du 11 octobre 2022 consid. 4.2.1). S'agissant du contexte urbain et paysager, plusieurs rangées de maisons longent (de part et d'autre) la route de X. _____ à cet endroit. La portion de terrain en cause est entourée de parcelles construites en ZRFD sur trois de ses côtés (Nord/Est/Ouest). Si le côté Sud jouxte certes la zone

Tribunal cantonal TC Page 24 de 41 agricole, ce tronçon est très court (14 m env.) de sorte que l'art. 000 (partiel) RF n'apparaît pas comme étant en marge de la zone à bâtir, mais plutôt comme faisant partie intégrante du quartier. Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement de cette portion de terrain ne s'avère pas apte et nécessaire pour stopper le développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, la Cour de céans juge l'atteinte au droit de propriété découlant du déclassement de l'art. 000 (partiel) RF comme disproportionnée. Les recours s'avèrent fondés et doivent être admis sur ce point. 5.4.7. S'agissant de la parcelle sss RF, propriété de I. _____ et J. _____ : La commune ainsi que les propriétaires de ce bienfonds contestent qu'un déclassement puisse leur être imposé. Leurs arguments se rejoignent. Ils soutiennent en particulier que la parcelle s'inscrit comme une brèche dans le tissu bâti. Ils relèvent qu'elle ne fait l'objet d'aucune protection paysagère ou du patrimoine et que sa construction est garantie par une convention de construire dans les huit ans. La commune mentionne que la topographie marque une séparation claire avec les parcelles agricoles situées plus au Nord (en contre-bas). S'agissant de l'accessibilité, elle indique que cette parcelle est à moins d'un kilomètre des infrastructures publiques et des points de dessertes en transports publics. Les propriétaires indiquent par ailleurs que le terrain se trouve en plein milieu du quartier AL. _____ (et non en marge de la zone à bâtir) et que son déclassement aurait pour conséquence de casser la cohérence et l'harmonie du quartier. Ils estiment que le maintien du bienfonds en ZRFD participe à une urbanisation compacte de la zone en question; que cette parcelle s'intègre parfaitement au quadrillage parcellaire de ladite zone et que son déclassement est insensé du point de vue de l'équipement. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus. La surface de l'art. sss RF – 1'000 m² – est relativement importante pour la ZRFD, ce qui parle plutôt en défaveur d'un éventuel maintien en zone. En effet, avec un terrain de cette grandeur – dont le rapport longueur/largeur est bien proportionné – et un IBUS de 0.6, il est possible de réaliser des constructions conséquentes alors que le développement du secteur est qualifié d'indésirable. S'agissant ensuite de l'accessibilité : Il n'est pas contesté que les infrastructures publiques sont accessibles à moins d'un kilomètre par le réseau viaire. S'agissant de l'accessibilité de la parcelle en mobilité douce, elle

apparaît comme étant satisfaisante. Le plan " stratégie MD " du PA4 identifie en effet un "axe estimé satisfaisant après PA1 et PA3 " lequel passe devant l'art. sss RF. La desserte en transports publics est en revanche mauvaise. Il ressort en effet du portail cartographique du canton que cette parcelle bénéficie d'un niveau E de qualité de desserte. Il s'agit d'un élément en défaveur du maintien en ZRFD. Si l'art. sss RF s'inscrit dans une ligne d'habitations côté Nord de la Route de X. _____, il n'est néanmoins pas le seul terrain libre (ou quasiment entièrement libre) de construction bordant le côté

Tribunal cantonal TC Page 25 de 41 Nord de cette route, les art. nnn et amamam RF y formant également une ouverture. Le quartier "AL. _____" est par ailleurs principalement développé du côté Sud de la Route de X. _____, le côté Nord n'étant longé que par une rangée d'habitations. L'art. sss RF ne se trouve donc pas "en plein milieu" dudit quartier comme le soutiennent les propriétaires recourants, mais plutôt en marge de celui-ci. Indépendamment de la topographie, ce bienfonds constitue en outre un espace de dégagement sur la vaste étendue en zone agricole sur laquelle il s'ouvre, son côté Nord bordant en effet ladite zone. Au regard des circonstances, cette parcelle ne peut être qualifiée de brèche dans le tissu bâti et son déclassement ne saurait "casser la cohérence et l'harmonie du quartier". Au contraire, un maintien en ZRFD – et donc de la possibilité de construire sur ce terrain – contribuerait à l'étalement du bâti et contreviendrait aux principes prévus par les art. 1 al. 2 let. abis ainsi que 3 al. 3 let. a LAT. Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement de cette parcelle est apte et nécessaire à stopper le développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, elle retient en outre que l'intérêt public poursuivi par le PA4 visant à contenir le développement dudit secteur et – par voie de conséquence – à restreindre le mitage du territoire en orientant la densification vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT) prime sur l'intérêt des recourants à maintenir l'art. sss RF en ZRFD. La décision litigieuse, en tant qu'elle refuse le maintien en ZRFD de l'art. sss RF, s'avère ainsi conforme au principe de proportionnalité. Les recours doivent dès lors être rejetés sur ce point. 5.4.8. S'agissant de la parcelle rrr (partiel) RF, propriété de D. _____ : La commune ainsi que le propriétaire de ce bienfonds contestent qu'un déclassement puisse leur être imposé. En substance, la commune estime que la parcelle s'inscrit comme une brèche dans le tissu bâti. Elle relève qu'elle ne fait l'objet d'aucune protection paysagère ou du patrimoine et que sa construction est garantie par une convention de construire dans les huit ans. S'agissant de l'accessibilité, la commune indique que cette parcelle est à un peu plus de 1'000 m des infrastructures publiques et des points de dessertes en transports publics. Les arguments du propriétaire se rejoignent avec ceux de la commune. Ce dernier se plaint par ailleurs d'un manque de clarté de la décision attaquée et souligne que la parcelle en cause est une petite surface et n'a pas d'utilité agricole. Il estime que le maintien en zone de la parcelle en cause ne favorise pas un étalement urbain et que son déclassement aurait pour conséquence de casser la cohérence et l'harmonie du quartier. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus. L'art. rrr RF se situe au bord de la route de Y. _____. Il n'est pas contesté qu'il se trouve à plus de 1'000 m des infrastructures publiques. Pour ce qui est de l'accessibilité

en mobilité douce, rien

Tribunal cantonal TC Page 26 de 41 ne permet de penser que celle-ci est satisfaisante. En effet, contrairement à ce qui prévaut pour la route de X. _____, aucune indication ne ressort du plan "stratégie MD" du PA4 pour la route de Y. _____. Par ailleurs, selon les images consultables par le biais du nouveau portail cartographique du canton, la route de Y. _____ n'est pourvue d'aucun trottoir, ni piste cyclable à la hauteur de l'art. rrr RF. S'agissant de la desserte en transports publics, elle est mauvaise. Il ressort en effet du portail cartographique du canton que l'art. rrr RF bénéficie d'un niveau E de qualité de desserte. Il s'agit d'un élément en défaveur du maintien en ZRFD. Sous l'ancienne planification communale, la parcelle en cause était déjà en partie affectée à la ZRFD ainsi qu'à la zone agricole. Toute la portion de terrain longeant la route de Y. _____ était affectée à la ZRFD sur approximativement 32 m de profondeur, le reste du bienfonds (la partie Nord) étant affecté à la zone agricole. Dans la décision litigieuse, la DIME a refusé le maintien en zone de la portion Est du bienfonds longeant la route de Y. _____ (encore non construite), seule la portion Ouest (englobant la construction existante n° ananan) – demeurant en ZRFD. Selon le "bilan de l'occupation des zones à bâtir – détail" du 12 avril 2018 joint au dossier d'approbation, la portion encore constructible de ce bienfonds (selon l'ancienne planification communale) s'étend sur 1'506 m², soit une surface relativement importante pour la ZRFD. Ceci parle en défaveur d'un éventuel maintien en zone. En effet, avec un terrain de cette grandeur – dont le rapport longueur/largeur est bien proportionné – et un IBUS de 0.6, il est possible de réaliser des constructions conséquentes alors que le développement du secteur est qualifié d'indésirable. Notons en outre que la surface en cause se situe pratiquement vis-à-vis de l'art. vvv RF – d'une surface non construite (également relativement importante et bien proportionnée) de 1'566 m² – dont le maintien en ZRFD a aussi été refusé par l'autorité intimée. Ensemble, ces terrains constituent un dégagement sur la vaste étendue en zone agricole sur laquelle ils s'ouvrent tous les deux et marquent une coupure avec le quartier « AO. _____ ». Cette constellation est également en défaveur d'un maintien en zone. Ainsi et contrairement à ce que soutiennent les recourants, la surface ici litigieuse ne se situe pas "en plein milieu" du quartier "AO. _____", mais en marge de celui-ci. Au regard de cette configuration et quand bien même l'art. rrr RF est bordé de deux parcelles construites affectées à la ZRFD sur son côté Est et d'un bienfonds construit en ZRFD du côté Ouest, celui-ci ne saurait être qualifié de brèche dans le tissu bâti. Par ailleurs, il est certes exact que l'art. rrr RF ne fait l'objet d'aucune protection paysagère ou patrimoniale. Cela étant, ce secteur à densification limitée étant le fruit d'un mitage progressif du territoire (comme cela ressort expressément de l'étude de densification et requalification des 10 janvier et 17 juin 2022, p. 8 et annexe 4, secteur 15) et la surface en cause n'étant pas construite, on ne voit pas en quoi son déclassement aurait pour conséquence de casser la cohérence et l'harmonie du quartier comme le soutient le propriétaire recourant. Au contraire et quoi qu'en dise ce dernier, un maintien en ZRFD contribuerait à l'étalement du bâti et contreviendrait aux principes prévus par les art. 1 al. 2 let. abis et 3 al. 3 let. a LAT. La question de savoir s'il est exact que la surface en cause n'a pas d'utilité agricole – ce que le propriétaire recourant allègue sans toutefois le démontrer – n'est en l'occurrence pas décisive. Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement de ce terrain est apte et nécessaire à stopper le

Tribunal cantonal TC Page 27 de 41 développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, elle retient en outre que l'intérêt public poursuivi par le PA4 visant à contenir le développement dudit secteur et – par voie de conséquence – à restreindre le mitage du territoire en orientant la densification vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT) prime sur l'intérêt des recourants à maintenir l'art. rrr (partiel) RF en ZRFD. La décision litigieuse, en tant qu'elle refuse le maintien en ZRFD de l'art. rrr (partiel) RF, s'avère conforme au principe de proportionnalité. Le propriétaire recourant affirme que la décision est peu claire dans la mesure où elle évoquerait tantôt l'art. rrr RF sans précision – autrement dit dans sa totalité – tantôt en y ajoutant le qualificatif "partiel". Cette affirmation est erronée. En effet, s'il est certes quelques fois utilisé pour plusieurs parcelles simultanément (p.ex. "art. ooo, ppp, rrr, ttt, uuu [partiels]"), le qualificatif "partiel" est néanmoins à chaque fois associé à l'art. rrr RF. Ce n'est manifestement pas l'entier de ce bienfonds dont le dézonage est en jeu, l'affectation de la partie déjà construite n'étant pas remise en cause. Cela étant, c'est en revanche à raison que le propriétaire recourant se plaint du fait que la décision attaquée n'est pas suffisamment précise quant à la surface exacte concernée par le déclassement. La simple croix apposée par l'autorité intimée sur le PAZ, alors que seule une portion de la surface de ce bienfonds jusqu'alors affectée à la ZRFD est visée, n'est pas apte à identifier la surface déclassée avec toute la précision requise. Au vu de ce qui précède, les recours doivent être rejetés en tant qu'ils visent le maintien en ZRFD de l'art. rrr (partiel) RF. Le recours interjeté par D. _____ doit toutefois être partiellement admis en ce sens que le dossier doit être retourné à la DIME afin que celle-ci identifie précisément la surface de 1'506 m² dont le maintien en zone reste refusé, par exemple au moyen de points limites et coordonnées.

5.4.9. S'agissant de la parcelle vvv RF, propriété de C. _____ : La commune ainsi que le propriétaire de ce bienfonds contestent qu'un déclassement puisse leur être imposé. En substance, la commune estime que la parcelle s'inscrit comme une brèche dans le tissu bâti. Elle relève qu'elle ne fait l'objet d'aucune protection paysagère ou du patrimoine et que sa construction est garantie par une convention de construire dans les huit ans. S'agissant de l'accessibilité, la commune indique que cette parcelle est à un peu plus de 1'000 m des infrastructures publiques et des points de dessertes en transports publics. Les arguments du propriétaire se rejoignent avec ceux de la commune. Il relève par ailleurs que son terrain est inadapté à l'utilisation des machines agricoles actuelles et qu'il n'est pas assujéti à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Il indique par ailleurs qu'un déclassement conduirait à une délimitation totalement incongrue de la zone à bâtir et contraire au principe d'un aménagement cohérent. Il mentionne également que la route de Y. _____ est à tout le moins partiellement équipée d'un trottoir. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus.

Tribunal cantonal TC Page 28 de 41 S'agissant de l'accessibilité de l'art. vvv RF, il n'est pas contesté qu'il se trouve à plus de 1'000 m des infrastructures publiques. Pour ce qui est de l'accessibilité en mobilité douce, rien ne permet de penser que celle-ci est satisfaisante. En effet, contrairement à ce qui prévaut pour la route de X. _____, aucune indication ne ressort du plan "stratégie MD" du PA4 pour la route de Y. _____. Par ailleurs, selon les

images consultables par le biais du nouveau portail cartographique du canton, la route de Y. _____ n'est pourvue d'aucun trottoir, ni piste cyclable à la hauteur de l'art. vvv RF. S'agissant de la desserte en transports publics, elle est mauvaise. Il ressort en effet du portail cartographique du canton que l'art. rrr RF bénéficie d'un niveau E de qualité de desserte. Il s'agit d'un élément en défaveur du maintien en ZRFD. Cette parcelle s'étend sur 1'566 m² soit une surface relativement importante pour la ZRFD. Ceci parle plutôt en défaveur d'un éventuel maintien en zone. En effet, avec un terrain de cette grandeur – dont le rapport longueur/largeur est bien proportionné – et un IBUS de 0.6, il est possible de réaliser des constructions conséquentes alors que le développement du secteur est qualifié d'indésirable. Notons en outre que la surface en cause se situe pratiquement vis-à-vis de l'art. rrr (partiel) RF – d'une surface non construite (également relativement importante) de 1'506 m² – dont le maintien en ZRFD a aussi été refusé par l'autorité intimée. Ensemble, ces terrains constituent un dégagement sur la vaste étendue en zone agricole sur laquelle ils s'ouvrent tous les deux et marquent une coupure avec le quartier « AO. _____ ». Cette constellation est également en défaveur d'un maintien en zone. Ainsi, le bienfonds en cause ne se trouve pas en plein milieu du quartier "AO. _____", mais en marge de celui-ci. Par ailleurs, l'art. vvv RF se situe le long de la route de Y. _____, entre deux bienfonds (en faisant abstraction du chemin de plaisance) affectés à la ZRFD sur chacun desquels est érigée une maison individuelle. Du côté Sud, ce bienfonds jouxte la zone agricole. Au regard de cette configuration, cette parcelle ne saurait être qualifiée de brèche dans le tissu bâti. Un maintien en ZRFD contribuerait au contraire à l'étalement du bâti et contreviendrait au principe de densification vers l'intérieur ancré à l'art. 1 al. 2 let. abis LAT ainsi qu'au principe visant un aménagement en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT). Le fait que l'art. vvv RF ne soit pas assujéti à la LDFR ne signifie pas qu'il n'a pas une utilisation agricole, contrairement à ce que tente de soutenir le propriétaire recourant. Les images aériennes consultables sur le portail cartographique du canton (qui datent de 2023) laissent au demeurant penser que cette affirmation ne correspond pas à la réalité, le passage de machines agricoles étant visible. La question de l'assujétissement à la LDFR n'est au demeurant pas déterminante. En effet, selon la jurisprudence, le désassujétissement d'une parcelle de la LDFR n'a nullement pour effet d'attribuer ce bien-fonds à la zone constructible ou encore d'exclure un retour à sa vocation agricole, ce à défaut de mesure de planification au sens de la LAT (cf. arrêt TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.3 et les références citées). Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement de ce terrain est apte et nécessaire à stopper le développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, elle retient en outre que l'intérêt public poursuivi par le PA4 visant à contenir le développement dudit secteur et – par voie de conséquence – à restreindre le mitage du territoire en

Tribunal cantonal TC Page 29 de 41 orientant la densification vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT) prime sur l'intérêt des recourants à maintenir l'art. vvv RF en ZRFD. La décision litigieuse, en tant qu'elle refuse le maintien en ZRFD de l'art. vvv RF, s'avère conforme au principe de proportionnalité. Les recours sont par conséquent rejetés sur ce point. 5.4.10. S'agissant de la parcelle uuu RF, propriété de B. _____, et de l'art. www RF, propriété de A. _____ : Les art. uuu (partiel) et www RF se situent l'un à côté de l'autre, ce qui justifie de les examiner conjointement. La commune et les propriétaires de

ces bienfonds contestent que ceux-ci se situent « en marge de la zone à bâtir » et que leur maintien en zone participe à un étalement de celle-ci. La commune soutient entre autres que ces terrains ne sont plus nécessaires à l'agriculture et que leur classement en zone à bâtir lors de la précédente révision du PAL "s'inscrit clairement dans une volonté de boucher les brèches le long de la route de X. _____, entièrement bâtie de part et d'autre de cette parcelle (au Nord comme au Sud) et d'assurer une continuité et une cohérence du bâti". Les propriétaires vont également dans ce sens. Ces derniers (qui sont père et fils) indiquent par ailleurs que l'art. www RF (résultat de la division parcellaire de l'art. uuu RF) servait à assurer la retraite de A. _____ et visait la création d'un logement pour son épouse et lui; que ce terrain n'est pas assujéti à la LDFR, ni nécessaire à l'exploitation agricole. Ils mentionnent également qu'un trottoir passe devant les deux parcelles en cause et longe la route jusqu'au centre du village. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus. S'agissant de l'accessibilité des parcelles uuu (partiel) RF et www RF : Pour ce qui est de l'accessibilité en mobilité douce, elle apparaît comme satisfaisante. En effet, le plan " stratégie MD " du PA4 identifie un "axe estimé satisfaisant après PA1 et PA3 ", lequel passe par la route de X. _____ au bord de laquelle se situent ces deux bienfonds. Quant à la desserte en transports publics, elle est mauvaise. Il ressort en effet du portail cartographique du canton que les art. uuu et www RF bénéficient d'un niveau E de qualité de desserte. Selon le "bilan de l'occupation des zones à bâtir – détail" du 12 avril 2018 joint au dossier d'approbation, la surface de l'art. uuu (partiel) RF qui était affectée à la ZRFD dans la précédente planification communale est de 1'220 m². La surface de l'art. www RF est quant à elle de 848 m² selon les indications figurant au Registre foncier. Ensemble, ces surfaces litigieuses représentent plus de 2'000 m², soit une surface importante pour la ZRFD. Ceci parle en défaveur d'un éventuel maintien en zone. En effet, avec de telles surfaces – dont les rapports longueur/largeur sont bien proportionnés – et un IBUS de 0.6, il est possible de réaliser des constructions conséquentes alors que le développement du secteur est qualifié d'indésirable.

Tribunal cantonal TC Page 30 de 41 Les art. uuu (partiel) et www RF se situent en bordure sud de la route de X. _____, quasi à l'intersection avec le chemin de AP. _____. A cet endroit, la route de X. _____ s'ouvre côté Sud sur un vaste dégagement en zone agricole. La Cour de céans estime que c'est à juste titre que l'autorité intimée a retenu que les parcelles en cause se situent en marge de la zone à bâtir. L'art. uuu (partiel) RF ne borde en effet qu'une seule parcelle constructible, laquelle est située de l'autre côté de la route. S'agissant de l'art. www RF, seuls deux de ses côtés bordent des parcelles en zone à bâtir (construites). Ces deux terrains constituent un dégagement sur le vaste espace en zone agricole sur lequel ils s'ouvrent. Comme la DIME l'a relevé à juste titre dans la décision attaquée, le maintien de ces terrains en zone constructible contribuerait à l'étalement de l'urbain dans un secteur à densification limitée, sans pour autant combler de brèches dans le tissu bâti. Il subsisterait en outre un espace non construit entre le bâtiment n° aqaq du chemin de AP. _____, sis en zone agricole, et la surface en cause de l'art. uuu (partiel) RF. A noter que le fait que l'art. uuu (partiel) RF ait été mis en zone lors de la précédente planification n'est pas relevant. Il en va de même du fait que ces terrains ne soient plus nécessaires à l'agriculture – comme le soutiennent les recourants sans que cela ne soit toutefois établi – et du fait que ces surfaces ne soient plus assujétiées à la LDFR. Comme

indiqué ci-avant, selon la jurisprudence, le désassujettissement d'une parcelle de la LDFR n'a nullement pour effet d'attribuer ce bien-fonds à la zone constructible ou encore d'exclure un retour à sa vocation agricole, ce à défaut de mesure de planification au sens de la LAT (cf. arrêt TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.3 et les références citées). Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement des art. uuu (partiel) RF et www RF est apte et nécessaire à stopper le développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, elle retient en outre que l'intérêt public poursuivi par le PA4 visant à contenir le développement dudit secteur et – par voie de conséquence – à restreindre le mitage du territoire en orientant la densification vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT) prime sur l'intérêt des recourants à maintenir les art. uuu (partiel) RF et www RF en ZRFD. La décision litigieuse, en tant qu'elle refuse le maintien en ZRFD des art. uuu (partiel) RF et www RF, s'avère conforme au principe de proportionnalité. Les recours sont par conséquent rejetés sur ce point. 5.4.11. S'agissant de la parcelle qqq RF, propriété de C. _____ : La commune relève que ce bienfonds se situe au bord de la route de Y. _____, à savoir une route bordée sur son côté Sud par une lignée d'habitations en ordre serré sur plus de 1'000 m (mise à part sur la parcelle vvv RF). Elle indique par ailleurs que malgré la surface de cette parcelle – 2'419 m² – rien ne s'oppose à son maintien en zone à bâtir ; qu'elle ne fait en particulier l'objet d'aucune protection paysagère inscrite dans une planification supérieure ou dans la planification locale. La commune conteste que ce terrain ait une vocation agricole. Elle ajoute qu'en raison de l'IBUS et l'indice vert, le maintien en ZRFD n'impliquera pas de densification ou d'atteinte au paysage qui serait contraire au PA4. Les arguments du propriétaire se recoupent avec ceux de la commune. Celui-ci mentionne par ailleurs que ce bienfonds n'est pas assujéti à la LDRF, qu'il n'est pas adapté

Tribunal cantonal TC Page 31 de 41 à l'utilisation des machines agricoles actuelles et que son déclassement générerait une cassure dans la ZRFD et conduirait à une délimitation de la zone à bâtir totalement incongrue et contraire au principe d'un aménagement cohérent. Il relève que la route de Y. _____ est à tout le moins partiellement équipée d'un trottoir. Sur la base du dossier et des indications ressortant du portail cartographique du canton (<https://maps.fr.ch>), la Cour de céans retient ce qui suit. Pour les arguments des recourants relatifs à l'équipement, l'existence d'une convention garantissant la construction du terrain ainsi que l'absence de protection paysagère ou du patrimoine, il est renvoyé au consid. 5.4.5 ci-dessus. La parcelle qqq RF (qui se situe en bordure Sud de la route de Y. _____) s'étend sur 2'419 m², soit une surface considérable pour la ZRFD. Ceci parle en défaveur d'un éventuel maintien en zone. En effet, avec une telle surface – dont le rapport longueur/largeur est bien proportionné – et un IBUS de 0.6, il est possible de réaliser des constructions conséquentes alors que le développement du secteur est qualifié d'indésirable. S'agissant de l'accessibilité en mobilité douce de ce bienfonds, rien ne permet de penser que celle-ci est satisfaisante. Aucune indication ne ressort en effet du plan "stratégie MD" du PA4 pour la route de Y. _____. Selon les images consultables par le biais du nouveau portail cartographique du canton, la route de Y. _____ n'est pourvue d'aucun trottoir, ni piste cyclable à la hauteur de l'art. qqq RF, ainsi que sur une grande partie de ladite route. Ensuite, l'accessibilité en transports publics est particulièrement mauvaise. Ce terrain se trouve en effet au-delà du niveau E de qualité de desserte en transports publics, ce qui plaide en défaveur d'un maintien en zone. S'agissant du contexte urbain et paysager, l'art.

qqq RF s'inscrit dans un tissu bâti relativement décousu. En effet, à cet endroit, le terrain bordant le côté Nord de cette route est inconstructible sur plus de 200 m de longueur et fait partie d'une vaste étendue en zone agricole. S'agissant du côté Sud de la route, seule une rangée de bâtiments est présente. La parcelle qqq RF se situe certes entre deux parcelles construites (art. ararar et asasas RF). Sa longueur (profondeur) est néanmoins deux fois supérieure à celle de la parcelle voisine ararar RF. On peut donc retenir que l'art. qqq RF est bordé par des parcelles en zone à bâtir sur 1.5 de ses côtés seulement. Il est pour le reste entouré de terrain agricole et fait d'ailleurs le lien entre les vastes espaces agricoles situés de part et d'autre de la route de Y. _____. Au vu de ce qui précède, cette parcelle ne saurait être qualifiée de brèche dans le tissu bâti. Quand bien même la parcelle en cause ne fait pas l'objet d'une continuité paysagère au sens du PA4, il n'en demeure pas moins que sa construction – au regard de son emplacement et de la surface en cause – aurait un impact indéniable sur le paysage, ce qui est contraire au principe ancré à l'art. 3 al. 2 let. b LAT. Il est en outre rappelé que ce secteur à densification limitée est le fruit d'un mitage progressif du territoire (comme cela ressort expressément de l'étude de densification et requalification des 10 janvier et 17 juin 2022, p. 8 et annexe 4, secteur 15). Ainsi et contrairement à ce que soutient le propriétaire recourant, un déclassement de l'art. qqq RF serait compatible avec le principe d'aménagement cohérent et ne saurait conduire à une délimitation incongrue de la zone. Par ailleurs et comme déjà mentionné, le fait que ce terrain soit ou non soumis à la LDFR n'est pas déterminant. En effet, selon la jurisprudence, le désassujettissement d'une parcelle de la LDFR n'a nullement pour effet d'attribuer ce bien-fonds à la zone constructible ou encore d'exclure un retour

Tribunal cantonal TC Page 32 de 41 à sa vocation agricole, ce à défaut de mesure de planification au sens de la LAT (cf. arrêt TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.3 et les références citées). De même, le fait que l'art. qqq RF n'ait plus d'utilisation agricole, comme le soutiennent les recourants sans que cela ne soit toutefois établi, ne saurait faire primer l'intérêt à maintenir ce bienfonds en ZRFD sur l'intérêt public à contenir le développement de ce secteur à densification limitée. Tenant compte de tout ce qui précède et se référant aux indications ressortant du rapport du PA4, la Cour de céans considère que le déclassement de ce terrain est apte et nécessaire à stopper le développement indésirable du secteur à densification limitée. Procédant à une pesée des intérêts circonstanciée, elle retient en outre que l'intérêt public poursuivi par le PA4 visant à contenir le développement dudit secteur et – par voie de conséquence – à restreindre le mitage du territoire en orientant la densification vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT) prime sur l'intérêt des recourants à maintenir l'art. qqq RF en ZRFD. La décision litigieuse, en tant qu'elle refuse le maintien en ZRFD de l'art. qqq RF, s'avère conforme au principe de proportionnalité. Les recours sont donc également rejetés quant au sort de l'art. qqq RF.

5.4.12. Ensuite, la Cour de céans constate que la décision attaquée, de par la formulation de son dispositif, refuse apparemment le maintien en ZRFD de l'art. ttt RF – propriété de AT. _____ - et prononce le déclassement de sa surface jusqu'alors constructible, ce que la commune attaque également dans son recours. Il est en effet indiqué ceci dans ce dispositif: "les éléments suivants ne sont pas approuvés: [...] le maintien en zone à bâtir des art. ooo, ppp (devenu qqq), rrr, ttt, uuu (partiels), vvv, www et sss (issu du fractionnement de l'art. ttt RF) RF situés dans un secteur à densification limitée au PA4". Au regard des éléments suivants, cette formulation, en tant qu'elle vise le déclassement de l'actuel art. ttt RF, résulte manifestement d'une erreur. Avant la révision du PAL en cause, l'art. ttt RF

(identifié en bleu sur l'image ci-dessous) était affecté à deux zones: la surface entourant le bâtiment n° auauau identifiée en rouge (toutefois avec une certaine imprécision) sur l'extrait de plan ci-dessous était affectée à la ZRFD alors que le reste de la parcelle était déjà affecté à la zone agricole. La parcelle voisine, art. sss RF, est issue d'une division de l'art. ttt RF intervenue au cours de la procédure de révision du PAL. Sa surface était également affectée à la ZRFD selon la précédente planification communale. (plan supprimé) A l'examen du "Plan d'affectation des zones – Plan: secteur Nord" approuvé par la DIME le 8 novembre 2023, on observe qu'une croix illustrant un refus de l'affectation prévue a été apposée sur la surface correspondant a priori au bienfonds sss RF avec la mention "voir la décision d'approbation de la DIME du 8 nov. 2023, p. 8". Aucune croix ni remarque n'est en revanche visible sur l'actuel art. ttt RF, dont la surface entourant le bâtiment auauau est identifiée comme faisant partie de la ZRFD. La partie de l'art. ttt RF abritant le bâtiment n° auauau (surface dont le pourtour est en rouge avec toutefois une certaine imprécision ci-dessus) n'est pas identifiée avec la mention "déclassement à examiner" sur le plan A 1.2 "stratégie urbanisation" du PA4. Cela est cohérent dès lors que les

Tribunal cantonal TC Page 33 de 41 prescriptions du PA4 relatives à l'examen de l'opportunité d'un déclassement visent les surfaces non construites. La publication listant les mesures que la DIME entendait ne pas approuver ne mentionne pas l'art. ttt RF en tant que tel. Il y est indiqué ceci: "En l'état, la DIME envisage de ne pas approuver [...] le maintien en ZRFD des articles ttt (partiel, sss), uuu (partiel), www, ooo (partiel), vvv, rrr (partiel) ppp (partiel, qqq) RF situés dans un secteur à densification limitée selon le PA4". Avec cette formulation, on comprend que c'est le maintien de l'art. sss RF, issu de la division de l'art. ttt RF, qui est remis en cause et non l'art. ttt RF lui-même. En outre, dans ses observations du 11 avril 2024, la DIME n'évoque pas du tout l'art. ttt RF concernant les terrains dont le maintien en ZRFD a été refusé. Dans ces circonstances, tout porte à croire qu'il n'a jamais été question pour la DIME de déclasser l'art. ttt RF et que le dispositif de la décision attaquée comporte une erreur. Si le déclassement de cette parcelle devait éventuellement avoir été voulu par la DIME, force est de constater que les prescriptions des art. 86 al. 2 LATeC et 34 ReLATeC, commandant d'entendre la commune et les intéressés dans le cadre du droit d'être entendu, n'ont pas été respectées de sorte qu'un déclassement de l'art. ttt RF n'est de toute manière pas valable. C'est le lieu de relever qu'afin d'assurer une parfaite clarté, il est souhaitable que le dossier de révision générale de la commune, tout comme la décision d'approbation, respectivement ses annexes, identifient de manière précise les surfaces dont il est question lorsque l'on se réfère à des bienfonds « partiels », p. ex. en précisant le périmètre (avec les coordonnées des points délimitant celui-ci). L'apposition d'une simple croix sur un plan d'affectation n'offre en particulier pas la précision souhaitée. Le recours de la commune est admis sur ce point. 5.5. En résumé et conformément à ce qui précède, le déclassement des art. ooo (partiel) et ttt (partiel) RF est annulé tandis que celui des art. vvv, sss (issu de la division de l'art. ttt RF), rrr (partiel), qqq (issu de la division de l'art. ppp RF), uuu (partiel) RF et www RF doit être confirmé. Le dossier de la cause doit être renvoyé à la DIME afin qu'elle réaffecte les art. ooo (partiel) et ttt (partiel) RF à la ZRFD et qu'elle identifie précisément la surface de 1'506 m² de l'art. rrr (partiel) RF dont le maintien en zone reste refusé, par exemple au moyen de points limites et coordonnées. 6. La commune ainsi que le propriétaire concerné contestent le refus de la DIME d'étendre la zone centre (ZC) sur l'entier de l'art. kkk RF (modification n° 4), se plaignant en particulier d'une violation de l'autonomie communale. E. _____ invoque en outre une violation des règles de la bonne foi. 6.1. Selon l'art. 15 al. 4 LAT, qui est de

nature impérative, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: 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 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 permettent de mettre en œuvre le plan directeur.

Tribunal cantonal TC Page 34 de 41 Par ailleurs, le PDCant prévoit que dans la catégorie de priorité d'urbanisation 1 – comme c'est le cas en l'espèce –, une extension de la zone à bâtir de maximum 5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 3 ha (cf. PDCant, section C, fiche T102 p. 2). 6.2. En l'occurrence, il n'est pas contesté que la surface totale non construite en zone à bâtir légalisée est supérieure à la limite de 3 ha précitée. Les recourants affirment néanmoins que la mise en zone centre (ZC) de l'art. kkk RF (partiel) doit être appréciée comme un simple ajustement des limites de la zone au bornage et qu'il ne s'agit dès lors pas d'une mise en zone à proprement parler. Ils soutiennent par ailleurs que cette mise en ZC répond aux buts de l'aménagement du territoire – à savoir une densification du milieu bâti et des parcelles bien desservies – et doit être approuvée indépendamment des réserves dont la commune bénéficie. Comme la DIME le relève à juste titre et quoi qu'en disent les recourants, cette modification porte sur une surface non négligeable de 1'471 m² (cf. Annexe 5 au Rapport explicatif intitulée "Evolution des zones à bâtir, détails parcelle par parcelle", p. 3) actuellement située en dehors de la zone à bâtir. Il ne s'agit dès lors manifestement pas d'une simple rectification de limites, mais bien d'un cas de mise en zone. Le fait que l'étude de densification préconise ou non une densification de cette parcelle est sans importance. Il en va de même du fait que cette parcelle bénéficie d'une bonne situation et d'équipements. Il n'est en effet pas possible de faire abstraction de la question des réserves disponibles, les prescriptions prévues par l'art. 15 al. 4 LAT et le PDCant étant impératives. Il sied par ailleurs de rappeler que la délimitation de différentes zones du PAZ s'effectue selon les principes de l'aménagement du territoire, sans nécessité de correspondre au découpage parcellaire (cf. p. ex. arrêt TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022). 6.3. Enfin, le grief du propriétaire recourant – visant la réaffectation de l'intégralité de la parcelle kkk RF sur la base des règles de la bonne foi – peut directement être écarté. D'une part, ses affirmations – quant aux informations qu'il prétend avoir reçues des organes de la commune entre 1986 et 2005, – ne sont nullement établies, aucun élément de preuve n'ayant d'ailleurs été transmis. D'autre part, le recourant n'affirme pas avoir entrepris des démarches, puis subi un préjudice en se fiant aux dites informations. Les conditions en matière de protection de la bonne foi ne sont donc à l'évidence pas réunies. 6.4. Il s'en suit que c'est à bon droit que la DIME a refusé cette modification. Sur ce point, les recours sont mal fondés et doivent être rejetés. 7. La commune conteste par ailleurs le refus de la DIME d'approuver la modification n° 13, soit le changement d'affectation de l'art. nnn RF de la ZIG à la ZRFD. 7.1. La parcelle en cause était jusqu'à présent sise en ZIG 6. Elle abrite un réservoir d'eau désormais désaffecté, raison pour laquelle la commune a souhaité – selon elle en cohérence avec les zones environnantes – changer l'affectation de ce terrain pour l'attribuer à la ZRFD et ainsi utiliser la "dent creuse" formée par cette parcelle. Il n'est pas contesté que cette parcelle ne répond plus à un besoin d'utilité publique et qu'il ne se justifie donc pas de la maintenir en ZIG.

Tribunal cantonal TC Page 35 de 41 7.2. Dans la décision attaquée, la DIME a considéré – en se ralliant au préavis de synthèse d'examen final du SeCA – que le changement de zone en cause consistait en une mesure de densification. Elle a en effet estimé que l'absence d'IBUS et de toute autre prescription de construction pour la ZIG 6 dans l'ancien RCU signifie que la destination se limite à l'objet construit, qu'il n'est pas prévu de modifier de manière importante. Il ressort par ailleurs du préavis de synthèse du SeCA qu'au regard de la construction existante (qui est relativement modeste), même l'IBUS minimal de 0.6 conduirait à une densification. Constatant, d'une part, que la parcelle ne répond plus à un besoin d'utilité publique – le réservoir étant désaffecté – et, d'autre part, que sa réaffectation dans un autre type de zone n'est pas adéquat – cette parcelle disposant d'une desserte en transports publics de niveau E et étant au demeurant sise dans un secteur à densification limitée selon le PA4 qui demande d'examiner l'opportunité de dézoner les parcelles libres de construction – la DIME a refusé d'approuver le maintien en zone à bâtir de cette parcelle et a ordonné son retour à la zone agricole. 7.3. La commune conteste que le changement d'affectation en ZRFD de cette parcelle soit une mesure de densification. Elle relève à ce titre que l'IBUS de 0.6 prévu en ZRFD est le même sous l'ancienne et la nouvelle réglementation communale. Elle affirme en outre que la modification en cause se justifie d'un point de vue urbanistique et paysager. Elle indique que cette parcelle est déjà bâtie et qu'elle sera desservie par une ligne de bus complémentaire inscrite au PDR. 7.4. S'il est exact que l'IBUS prévu pour la ZRFD dans ce secteur reste fixé à 0.6 comme cela était le cas dans l'ancienne réglementation communale, il n'en demeure pas moins que la parcelle en cause n'était jusqu'à présent pas affectée à cette zone, mais à la ZIG 6, laquelle ne prévoyait pas d'IBUS, mais uniquement une destination, à savoir " réservoir d'eau ", ce qui signifie qu'il n'était pas possible d'y construire autre chose. Affecter cette parcelle à la ZRFD permettrait d'y construire dorénavant librement, sous réserve du respect des prescriptions applicables à ladite zone. Il s'agit indéniablement d'une mesure de densification. S'agissant par ailleurs de l'emplacement de cette parcelle, celle-ci est sise dans un secteur à densification limitée selon le PA4, ce qui signifie que la densification y est indésirable, sous réserve des critères minimaux définis par le PDCant (cf. rapport du PA4, p. 115). Quoi qu'en dise la commune, c'est le niveau de desserte en transports publics actuel de cette parcelle qui est relevant (cf. arrêt TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 3.2.1). Il est en l'état de niveau E, soit bien en deçà des exigences impératives posées par le PDCant en matière de densification (cf. fiche T103 Densification et requalification p. 1). Le fait que la création d'une ligne de bus complémentaire soit inscrite au PDR n'est ainsi pas déterminant. A noter que la pièce 7 produite par la commune, à savoir un "extrait du cahier des charges pour la requalification de la Route de Y. _____, avec mise en évidence" n'apporte aucun élément susceptible de remettre en cause le niveau de desserte de niveau E précité, la parcelle nnn RF n'étant pas située le long de cette route et la création d'une ligne de transports publics le long de celle-ci n'étant de toute manière encore qu'au stade de projet. S'agissant de la crainte de la commune de se voir contrainte d'entreprendre des travaux de remise en état de ce terrain en raison de son retour en zone agricole, elle ne joue aucun rôle ici et n'est de toute manière pas fondée, l'art. 69 LATeC prévoyant une garantie de la situation acquise.

Tribunal cantonal TC Page 36 de 41 7.5. Dans ces circonstances, la Cour de céans valide l'analyse de la DIME et rejette le recours de la commune sur ce point. 8. 8.1. La commune conteste le dézoning ordonné par la DIME pour les art. III et zzz RF, propriété de AV. _____ (modification n° 8). Elle soutient que la DIME a abusé de son pouvoir

d'appréciation en imposant un dézonage alors que la commune n'est pas surdimensionnée et que les parcelles concernées figurent dans le TU du PDCant et dans le périmètre d'urbanisation du PA4. 8.2. Le dézonage litigieux doit être remis dans son contexte. Les parcelles en cause (qui sont issues d'une division parcellaire émanant de l'art. awawaw RF) étaient affectées à la ZRFD selon le précédent PAL. Dans le cadre de la présente révision – laquelle a été mise à l'enquête avant l'adoption du nouveau PDCant et donc sous l'égide du moratoire de l'art. 38a LAT – la commune a identifié l'art. awawaw (partiel) RF comme surface pouvant être dézonée en compensation d'une mise en zone équivalente, conformément à l'art. 52a OAT. Rien n'indique que le dézonage alors envisagé pour les art. III et zzz RF était motivé par d'autres considérations. Il ne s'inscrivait en particulier pas dans une stratégie de réduction d'un éventuel surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune. En raison de l'adoption du nouveau PDCant et l'abandon du moratoire de l'art. 38a LAT, remplacé par les critères de mise en zone du PDCant, la commune a par la suite expressément demandé à la DIME, dans le cadre de son droit d'être entendue, le maintien des art. III et zzz RF dans leur affectation légalisée, soit en ZRFD. Dans la décision querellée, la DIME ne semble aucunement avoir tenu compte de cette demande de maintien en ZRFD. Si elle l'a certes rapidement évoquée, elle a néanmoins prononcé le dézonage complet des art. III, zzz, axaxax et mmm RF – soit les surfaces dont le dézonage était prévu initialement à titre de compensation d'une mise en zone – en indiquant ceci "le dézonage mis à l'enquête publique est conforme aux planifications supérieures et aux bases légales applicables. La DIME ne peut donc pas refuser l'approbation de cette mesure si celle-ci est jugée opportune du point de vue de l'aménagement du territoire." Or, prononcer le dézonage litigieux en faisant abstraction de la demande pourtant claire et expresse de la commune de maintenir notamment les art. III et zzz RF en ZRFD revient à imposer un dézonage qui n'était pas voulu, et certainement pas à approuver une mesure souhaitée par le planificateur local. La question est dès lors de savoir si un dézonage des parcelles III et zzz RF s'impose véritablement au regard des règles d'aménagement du territoire ou si leur maintien en zone à bâtir est au contraire possible, ce qui signifierait alors que la DIME a abusé de son pouvoir d'appréciation et violé l'autonomie communale. 8.3. En l'espèce, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune n'est pas surdimensionnée. La Commune de Vuadens ne figure d'ailleurs pas dans la liste du PDCant des communes surdimensionnées (cf. volet stratégique du PDCant, p. 17 s.). De même, il n'est pas contesté que les parcelles III et zzz RF se situent dans le TU du PDCant et dans le périmètre d'urbanisation du PA4. Elles sont par ailleurs en dehors du secteur à densification limitée et entourées de terrains en secteur urbain.

Tribunal cantonal TC Page 37 de 41 Dans la décision querellée, la DIME reconnaît expressément que les parcelles en cause sont localisées au centre d'une zone à bâtir existante, font partie d'une commune d'agglomération et bénéficient d'une desserte en transports publics de niveau B. Elle souligne néanmoins que la ZRFD "ne permet pas une utilisation optimale du sol et n'est pas en adéquation avec les enjeux actuels de densification et d'urbanisation vers l'intérieur". Elle relève que, selon l'étude de densification jointe au dossier d'enquête complémentaire – qui tablait sur un dézonage des parcelles en cause – les zones à bâtir existantes permettent d'atteindre l'augmentation prévue par le PDCant pour la population et les emplois à 15 ans. Elle en déduit que le maintien des parcelles en cause en zone à bâtir n'est "pas nécessaire dans l'immédiat pour atteindre le développement démographique visé dans le PDCant et leur dézonage permet de réduire les réserves communales en zones à bâtir non construites". Le Tribunal cantonal a déjà eu l'occasion de se prononcer sur des cas de dézonages prévus par le planificateur local en tant que mesures

de compensation pour des mises en zone, mais dont le processus s'est avéré inapplicable avec l'entrée en vigueur du nouveau PDCant et l'abolition du moratoire de l'art. 38a LAT. Il ressort de ces arrêts que l'autorité d'approbation doit tenir compte du contexte. Si le dézonage prévu n'a plus aucune justification, cette dernière doit annuler le processus y relatif et veiller à ce que le planificateur local soit replacé dans la situation qui aurait été la sienne sans la mesure de compensation (cf. arrêts TC FR 602 2022 84 du 22 juin 2023 consid. 3.3.2 et 602 2021 12 du 4 août 2021 p. 5). Transposé au cas d'espèce, cela signifie que la DIME ne pouvait pas approuver le dézonage initialement prévu en faisant abstraction du fait qu'il a entre-temps perdu sa raison d'être pour la commune. Eu égard à l'emplacement des deux parcelles en cause – situées dans le TU du PDCant, le TU du PDR, dans le périmètre d'urbanisation du PA4, en dehors du secteur à densification limitée, au centre d'une zone à bâtir existante, dans une commune d'agglomération et bénéficiant d'une desserte en transports publics suffisante pour envisager une densification – mais également au fait que la zone à bâtir de la commune n'est pas surdimensionnée, on ne voit pas sur quelle base ce dézonage pourrait être imposé à la commune. La décision attaquée n'en mentionne d'ailleurs pas. 8.4. Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que la commune conteste ce dézonage. Le recours est admis sur ce point. La cause devra être renvoyée à l'autorité intimée afin qu'elle réintègre formellement les parcelles III et zzz RF à la zone à bâtir. 9. 9.1. Plusieurs des recourants, à savoir la commune, C. _____, A. _____ et B. _____, I. _____ et J. _____, F. _____, G. _____ et H. _____ requièrent une inspection des lieux, en particulier "afin d'analyser la constructibilité des surfaces identifiées comme non- construites" et "se rendre compte de la situation réelle des parcelles concernées et l'opportunité de leur maintien en zone". La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités).

Tribunal cantonal TC Page 38 de 41 La Cour de céans considère qu'une inspection des lieux est inutile dans le cas d'espèce, dès lors que les pièces versées au dossier – notamment les plans et les cartes produites –, de même que la consultation du portail cartographique du canton permettent parfaitement de comprendre l'emplacement des parcelles concernées dans le village et des constructions qui y sont érigées. Par appréciation anticipée des preuves, cette réquisition est dès lors rejetée. 9.2. De même, la réquisition de la commune tendant à la production des décisions d'approbation et préavis de synthèse des révisions de PAL des autres communes membres de AA. _____ approuvées après l'entrée en vigueur du PA3, en particulier concernant les Communes de AB. _____ et AC. _____, doit également être rejetée par appréciation anticipée des preuves. Cette réquisition, qui vise à démontrer que les communes précitées ont procédé à une analyse générale de l'opportunité de maintenir en zone à bâtir les terrains encore non construits situés dans un secteur à densification limitée au sens du PA4 et que le maintien en zone des parcelles concernées a été approuvé, n'est pas susceptible de remettre en cause l'appréciation que la Cour de céans a d'ores et déjà développée ci-dessus (cf. supra consid. 5). 9.3. S'agissant de la mesure d'instruction requise par I. _____ et J. _____ visant la production des procès-verbaux des comités directeurs de l'association de communes AA. _____ concernant l'élaboration du PA4 ainsi que la mesure d'instruction également requise par ceux-ci, mais aussi par la commune, visant l'interpellation de ladite association afin que celle-ci se détermine sur la

portée de l'obligation faite à la commune d'examiner l'opportunité de déclasser, respectivement sur le maintien en zone des parcelles en cause: les raisonnements juridiques développés sur cette question ci-avant (cf. consid. 5) se fondent sur le texte-même du rapport du PA4 ainsi que sur les principes impératifs d'aménagement du territoire issus du droit supérieur (LAT et PDCant). Ils ne sauraient être remis en cause par les procès-verbaux et/ou une détermination de AA. _____ qui s'avèrent ainsi non décisifs. Cette réquisition est par conséquent rejetée. 9.4. Avec la présente décision rendue sur le fond, la requête d'effet suspensif formulée par A. _____ et B. _____ ainsi que par C. _____ devient sans objet et doit être rayée du rôle. 10. Selon l'art. 131 CPJA, les frais de procédure incombent à la partie qui succombe. En l'occurrence, F. _____, G. _____ et H. _____ (602 2023 168) voient leur recours admis. Les griefs soulevés par les autres propriétaires, à savoir A. _____ et B. _____ (602 2023 164), C. _____ (602 2023 165), E. _____ (602 2023 167), I. _____ et J. _____ (602 2023 169) et D. _____ (602 2023 166) sont rejetés, sous réserve de l'admission très partielle du recours de D. _____, laquelle ne modifie toutefois en rien l'affectation litigieuse du terrain en cause. La commune voit quant à elle son recours partiellement admis (602 2023 170). Les frais de procédure sont fixés à un montant global de CHF 10'000.-. Eu égard aux intérêts en cause (cf. art. 000 CPJA), ils sont répartis à hauteur de 1/8 pour chacune des procédures 602 2023 164, 602 2023 165, 602 2023 166, 602 2023 167, 602 2023 168 et 602 2023 169 ainsi qu'à hauteur de 2/8 pour la procédure introduite par la commune 602 2023 170. Un montant de CHF 1'250.- est ainsi mis à la charge des recourants au titre de frais de procédure dans chacune des causes 602 2023 164, 602 2023 165, 602 2023 166, 602 2023 167 et 602 2023 169. La commune n'a quant à elle pas de frais de procédure à prendre en charge dans la cause 602 2023 170. Il en va de même

Tribunal cantonal TC Page 39 de 41 pour F. _____, G. _____ et H. _____ dans la procédure 602 2023 168, ceux-ci voyant leur recours admis. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, ces derniers ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copies isolée (art. 9 al. 2 du tarif). La liste de frais produite par les mandataires des recourants dans la procédure 602 2023 168 n'est pas conforme au tarif applicable en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif). Dans ces circonstances l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 7'762.60 (honoraires et débours: CHF 7'200.- [CHF 5'150.- pour la période allant jusqu'au 31.12.2023 + CHF 2'050.- dès le 1.1.2024]; TVA: CHF 562.60 [= 7.7% x 5'150.- + 8,1% x 2'050.-), conformément à l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif. Elle est mise à la charge de l'autorité intimée qui succombe. Aucune indemnité de partie n'est en revanche allouée aux recourants n'ayant pas obtenu gain de cause dans les procédures 602 2023 164, 602 2023 165, 602 2023 166, 602 2023 167 et 602 2023 169 (cf. art. 137 CPJA). Aucune indemnité n'est par ailleurs allouée à la commune dans la procédure 602 2023 170 celle-ci n'ayant que partiellement obtenu gain de cause et ne pouvant se prévaloir – en sa qualité de planificatrice - de circonstances particulières au sens de l'art. 139 CPJA justifiant l'assistance par un mandataire professionnel. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 40 de 41 la Cour arrête : I. Les causes 602 2023 164, 602 2023 165, 602 2023 166, 602 2023 167, 602 2023 168, 602 2023 169 et 602 2023 170 sont jointes. II. Les recours interjetés par A. _____ et B. _____ (602 2023 164), C. _____ (602 2023 165), E. _____ (602 2023 167) ainsi que par I. _____ et J. _____ (602 2023 169) sont rejetés. III. Le recours interjeté par F. _____, G. _____ et H. _____ (602 2023 168) est admis. Les recours interjetés par la commune (602 2023 170) ainsi que par D. _____ (602 2023 166) sont partiellement admis. Partant, la décision attaquée est annulée en tant qu'elle concerne le déclassement des art. ooo (partiel), ttt (partiel), llr et zzz RF Vuadens. Elle est pour le surplus confirmée. Le dossier de la cause est retourné à la DIME pour qu'elle réaffecte les art. ooo (partiel), ttt (partiel), llr et zzz RF à la ZRFD et qu'elle identifie précisément la surface de 1'506 m2 de l'art. rrr (partiel) RF dont le maintien en ZRFD reste refusé. IV. Un montant de CHF 1'250.- est mis solidairement à la charge de A. _____ et B. _____ au titre de frais de justice dans la procédure 602 2023 164. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais de CHF 3'000.- prestée, le solde, CHF 1'750.-, étant restitué aux précités. V. Un montant de CHF 1'250.- est mis à la charge de C. _____ au titre de frais de justice dans la procédure 602 2023 165. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais de CHF 3'500.- prestée, le solde, CHF 2'250.-, étant restitué au précité. VI. Un montant de CHF 1'250.- est mis à la charge de D. _____ au titre de frais de justice dans la procédure 602 2023 166. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais de CHF 4'000.- prestée, le solde, CHF 2'750.-, étant restitué au précité. VII. Un montant de CHF 1'250.- est mis à la charge de E. _____ au titre de frais de justice dans la procédure 602 2023 167. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais de CHF 3'500.- prestée, le solde, CHF 2'250.-, étant restitué au précité. VIII. Aucun frais de justice n'est mis à la charge de F. _____, G. _____ et H. _____ dans la procédure 602 2023 168. L'avance de frais de CHF 3'000.- prestée est restituée aux précités. IX. Un montant de CHF 1'250.- est mis solidairement à la charge de I. _____ et J. _____ au titre de frais de justice dans la procédure 602 2023 169. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais de CHF 3'000.- prestée, le solde, CHF 1'750.-, étant restitué aux précités. X. Aucun frais de procédure n'est perçu dans la procédure 602 2023 170. XI. Un montant de CHF 7'762.60 (dont CHF 562.60 au titre de TVA), à verser à Mes Vivian Kühnlein et Lucien Hürlimann à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de la DIME dans la procédure 602 2023 168.

Tribunal cantonal TC Page 41 de 41 XII. Aucune indemnité de partie n'est allouée dans les causes 602 2023 164, 602 2023 165, 602 2023 166, 602 2023 167, 602 2023 169 et 602 2023 170. XIII. 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 et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 2 juillet 2025/mrg Le Président La Greffière-rapporteuse

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