

# FR\_GERICHTE 602 2024 107 vom 24. Februar 2025

FR Kantonsgericht, 2025-02-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_107](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_107)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 107 du 24 février 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 107 del 24 febbraio 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 15

mars 2022. Le 16 janvier 2024, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis de synthèse d'examen final favorable, avec certaines conditions. Il a notamment proposé de ne pas approuver certaines mesures d'aménagement. En conséquence, la DIME a publié, dans la FO no 5 du 2 février 2024, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver, et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier soumis à l'enquête publique. Elle en a avisé la commune. La commune s'est déterminée le 28 février 2024 sur les points concernés par la publication effectuée par la DIME. Une détermination a également été déposée par un tiers en date du 4 mars 2024. Le 3 avril 2024, le Service de la mobilité (SMo) s'est encore déterminé, à la demande de la DIME, sur les éléments relevés par la commune. C. Par décision du 5 juin 2024, la DIME a partiellement approuvé le dossier d'adaptation et de modification du PAL. En particulier, elle a refusé les mesures d'aménagement suivantes: > le secteur d'extension de l'urbanisation sis sur l'art. aaa du registre foncier (RF) inscrit au plan directeur communal (PDCom). Selon l'autorité d'approbation, cette parcelle se situe en dehors du territoire d'urbanisation tel qu'il a été défini dans le plan directeur cantonal (PDCant). Par conséquent, son intégration dans le PDCom est impossible en l'état actuel; > la mise en zone spéciale 3 "Route cantonale" des art. bbb et ccc RF. L'autorité d'approbation explique que la création d'une zone spéciale pour légaliser l'activité du garage implanté sur ces parcelles, actuellement attribuées à la zone agricole, n'est pas possible en vertu des règles de l'aménagement du territoire, les critères de planification pour une telle zone n'étant pas remplis; > l'abrogation du plan d'aménagement de détail (PAD) "D. \_\_\_\_\_". La DIME est d'avis que la commune n'a pas suffisamment motivé le bien-fondé d'abroger ce PAD pour ce quartier partiellement construit. Elle souligne que la commune s'est contentée de mentionner la lourdeur administrative liée à son maintien et à son adaptation au droit cantonal, ce qui n'est pas suffisant.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 D. Par mémoire du 8 juillet 2024, la commune recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation partielle et à l'approbation des trois points précités, tels qu'adoptés par le Conseil communal le 15 mars 2022. Subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à la DIME pour instruction et nouvelle décision. A l'appui de son recours, la recourante invoque une constatation erronée des faits, un abus du pouvoir d'appréciation et l'inopportunité de la décision, arguant que ces éléments portent atteinte à son autonomie communale. Elle met en avant la spécificité de son territoire, composé de sept noyaux distincts et dispersés, résultant

de la fusion de plusieurs communes. Elle estime que la décision ne tient pas compte de cette particularité et est contraire au principe du développement adéquat des régions périphériques, tel qu'énoncé dans le programme d'aménagement cantonal. La recourante conteste d'abord le refus d'intégrer l'art. aaa RF au PDCom comme secteur d'extension future de la zone à bâtir, au motif que la parcelle n'est pas inscrite au territoire d'urbanisation du PDCant. Elle estime que cela viole son autonomie et celle de la région de la Veveyse, arguant que le canton aurait rétrocedé aux régions la compétence de modifier leur territoire d'urbanisation. De plus, elle souligne que cette extension est inscrite dans le plan directeur régional (PDR) comme proposition de changement du territoire d'urbanisation. Elle justifie la nécessité de cette extension par la configuration de la parcelle, qui constitue une brèche dans le tissu bâti, est partiellement construite, non utile à l'agriculture, et sera desservie par une infrastructure de niveau C en 2025. Elle mentionne également le dézonage d'une zone d'intérêt général en contrepartie. La recourante estime ensuite que son autonomie lui permettrait de créer une zone spéciale pour le garage existant sur les art. bbb et ccc RF, car cette zone répondrait à un besoin spécifique d'affectation au sens de l'art. 18 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Elle met en avant l'importance économique de ce garage pour la commune et son emplacement hors du noyau villageois, réduisant ainsi le trafic dans les zones habitées. Elle se réfère également à la possibilité de maintenir de petites unités urbanisées, garantissant la pérennité d'activités anciennes devenues non conformes à la zone depuis l'adoption de la LAT. La recourante justifie enfin l'abrogation du PAD "D. \_\_\_\_\_" par le fait qu'il a été en grande partie réalisé et que son maintien rend la construction des parcelles restantes excessivement difficile, entravant le développement du quartier. Elle souligne que des prescriptions particulières ont été introduites dans le règlement communal d'urbanisme (RCU) pour ce secteur en remplacement du PAD et qu'un projet concret de construction est actuellement à l'enquête. Elle met en avant que les buts du PAD ont été atteints et que la nécessité de l'adapter aux nouvelles règles fédérales et cantonales, alors que celui-ci n'est plus utile, constituerait une procédure inutile et complexe. De plus, elle argue que les implantations prévues dans le PAD actuel ne permettent pas un projet financièrement viable, son maintien empêchant la commune d'urbaniser sa zone à bâtir, et cela, malgré l'impossibilité de pouvoir mettre en zone d'autres terrains. La commune sollicite encore la tenue d'une inspection locale et produit la procuration de son mandataire le 9 juillet 2024. E. Le 17 octobre 2024, la DIME conclut au rejet du recours et renvoie aux arguments développés dans sa décision. F. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 en droit 1. Vu son autonomie en matière d'aménagement du territoire (art. 129 al. 2 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1; cf. not. arrêt TC FR 602 2022 244 du 10 octobre 2023 consid. 1.1), la commune est habilitée à déposer un recours devant le Tribunal cantonal. Au surplus, le recours, déposé dans les délais et formes prescrits, est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 2. 2.1. Selon l'art. 77 CPJA, la Cour de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. 2.2. En application des

art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (cf. arrêt TF 1C\_69/2023 du 26 avril 2024 consid. 2.1), la Cour de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 LAT p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, art. 2 LAT, p. 34; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). A cet égard, il sied de relever que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; elle doit bien plus lui renvoyer l'affaire pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (cf. ATF 120 Ib 207 consid. 3; cf. TSCHANNEN, art. 2 LAT, p. 34). 3. La recourante conclut d'abord à l'approbation du secteur d'extension de l'urbanisation situé sur l'art. aaa RF. 3.1. L'art. 1 LAT prévoit notamment que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (al. 1 1ère et 2ème phrases). Ils soutiennent, par des mesures d'aménagement, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de garantir des

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (al. 2 let. d). Quant à l'art. 15 LAT, il dispose que 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; pour le tout, cf. arrêt TF 1C\_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3). 3.2. L'art. 8a al. 1 let. a LAT prescrit que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal 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. La maîtrise de l'urbanisation est désormais une tâche centrale de la planification directrice cantonale. Le plan directeur cantonal doit impérativement définir comment les problématiques visées à l'art. 8a al. 1 LAT doivent être traitées. Le droit fédéral vise ainsi à garantir que les aspects énumérés à cette disposition soient abordés dans le cadre de la planification cantonale. Cela entraîne, pour les communes, la perte d'une grande partie de l'autonomie dont elles jouissaient jusque-là en matière d'aménagement du territoire (cf. TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8a LAT n° 2 ss). En application de cette exigence fédérale, le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, devait et voulait 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

PDCant définit les limites du territoire d'urbanisation (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 (cf. arrêt TC FR 602 2020 119 du 27 janvier 2021 consid. 6.2). Le PDCant prévoit que les régions, respectivement les communes, tiennent compte du TU dans la planification de leurs zones à bâtir; un plan d'affectation des zones (PAZ) ne peut donc prévoir des mises en zones à bâtir que dans le TU (cf. PDCant, T101. Territoire d'urbanisation). 3.3. Le plan d'aménagement local (PAL) comprend notamment le plan directeur communal (PDCom) qui fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de sites, paysages, géotopes et énergies (art. 41 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1). Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, dès son adoption par le Conseil d'Etat, le PDCant lie les autorités cantonales et communales (cf. ég. art. 9 al. 1 LAT). Aussi, les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient de la liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), et notamment dans leurs tâches de planification, doivent-elles se conformer aux buts fixés dans le PDCant. Il en résulte que le PDCom – en tant que mesure de planification communale – doit également se tenir aux principes ancrés dans le PDCant, et notamment, comme en l'espèce, à la carte du TU qui fixe à l'échelle cantonale, d'une manière qui lie les autorités communales, l'espace dans lequel un développement sera possible et le territoire au sein duquel elles peuvent définir leurs zones à bâtir. Il n'est pas soutenable qu'une planification inférieure ne se conforme pas aux lignes fixées par le canton dans le PDCant et qu'elle ne respecte pas la stratégie globale définie par celui-ci. La

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 commune doit s'en tenir au cadre conceptuel et spatial applicable à la définition des zones à bâtir (cf. arrêts TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 4; 602 2021 173 du 28 septembre 2022 consid. 5.3; 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3.2; cf. ég. arrêt TF 1C\_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.4). En outre, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de confirmer de quelle manière une modification du TU peut être obtenue pour le futur, à savoir par une adaptation du PDCant qui pourra être initiée par le plan régional. Seules les régions ont la possibilité de proposer une adaptation du territoire d'urbanisation par le biais d'un plan directeur régional qui doit tenir compte des surfaces-cibles attribuées aux régions, des ordres de priorité et des critères de délimitation du TU (cf. PDCant, T101. Territoire d'urbanisation). Il n'appartient pas aux communes d'influencer l'évolution spatiale cantonale ou régionale par le biais de la délimitation de zones de futures extensions dans leurs propres PDCom. Elles doivent, au contraire, faire valoir leurs arguments dans le processus d'établissement du plan régional, voire cantonal. L'approbation d'un PDCom contraire au PDCant ne saurait donc en aucun cas être admise pour augmenter les chances d'une commune dans le cadre de la planification régionale en cours d'élaboration (cf. arrêts TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 4; 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3.2). 3.4. Partant, il est impossible d'intégrer au PDCom des secteurs non compris dans le TU cantonal en tant qu'extension potentielle future de la zone à bâtir. L'interprétation de la recourante concernant la possibilité pour les régions de proposer des modifications du TU est erronée. Le fait que les régions puissent proposer des modifications du TU ne signifie pas encore que la compétence de définir ce territoire leur aurait été déléguée. Une telle interprétation serait manifestement contraire au système hiérarchique pyramidal qui régit l'aménagement du

territoire en Suisse. En effet, même si la compétence de proposer des modifications du TU est transférée aux régions, cela ne signifie pas que l'autorité de planification hiérarchiquement supérieure n'aurait plus la responsabilité de les valider. Il n'est donc pas possible de modifier l'étendue du TU en commençant par l'élargir au niveau communal à travers le PDCom. Il n'est pas non plus possible de le faire en se référant à l'art. 3 al. 1 ch. 6 du programme d'aménagement cantonal adopté le 2 février 2016 par le Grand Conseil, qui prévoit le développement adéquat des régions périphériques. Un tel développement doit se faire dans le respect du PDCant, qui est, comme on l'a vu, sans équivoque quant à la procédure et à la signification du TU. 3.5. Partant, les arguments de la commune concernant l'intégration de l'art. aaa RF dans le PDCom, notamment l'amélioration future de la desserte, la proximité d'un arrêt de bus, l'utilisation non agricole de l'art. aaa RF, les bâtiments existants et l'emplacement géographique entre deux noyaux construits, ne sont pas pertinents. Ce secteur étant sans conteste situé en dehors du TU, il est exclu que les objectifs communaux relatifs aux futures extensions de la zone à bâtir, tels que définis dans le PDCom, puissent se porter sur cette portion du territoire communal (cf. arrêts TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 4; 602 2020 142 du 1er septembre 2021 consid. 3; cf. ég. arrêt TF 1C\_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.4.2). Le fait que la commune souligne qu'il ne s'agit pas encore d'une mise en zone ne modifie en rien cette conclusion. C'est d'autant plus vrai que, dans la version du plan directeur régional du district de la Veveyse soumise à l'approbation de la DIME, le planificateur régional a retiré l'intégration de l'art. aaa RF de la commune des propositions d'extension du TU (cf. Plan directeur régional de la

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 Veveyse, Carte de synthèse, 26 mars 2024), ce que la commune a omis de préciser dans le cadre de son recours. Pour ces motifs, la décision d'approbation de la DIME doit être confirmée sur ce point. 4. La commune justifie ensuite la mise en zone des art. bbb et ccc RF par la nécessité de régulariser la situation d'un garage qui y est exploité depuis des décennies. 4.1. Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). 4.1.1. Bien que l'art. 15 LAT relatif à la zone à bâtir ait principalement codifié la jurisprudence et la pratique existantes, il introduit néanmoins certaines innovations. Parmi celles-ci figurent l'exigence de plans directeurs incluant les stratégies de répartition des zones à bâtir, ainsi que le calcul, supposé plus précis, des surfaces nécessaires en fonction des besoins (cf. ATF 141 II 393 consid. 2). Dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT, il a été constaté que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (cf. Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, p. 975 ch. 2.3 et p. 982; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse – De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, Rapport final du 10 octobre 2008, p. 64 s., disponible sur [are.admin.ch](http://are.admin.ch) > Médias et publications > Publications > Bases > Zones à bâtir en Suisse – De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin, consulté le 24 février 2025; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3e éd. 2017, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT – planifier l'affectation, 2016, art. 15 LAT no 73). La jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire consiste à concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent, en principe, non seulement inappropriées, mais également contraire à la loi (cf.

ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 Ia 300 consid. 3b; arrêts TF 1C\_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; 1C\_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1; 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1). Le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) nécessite que les bâtiments soient en règle générale rassemblés dans un espace déterminé, cohérent et clairement séparé du territoire non construit, et que le développement de l'urbanisation se fasse vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT; cf. ATF 116 Ia 335 consid. 4a; arrêts TF 1C\_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.1; 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2). Il s'agit d'éviter le développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles, les paysages et les sites, et d'assurer une utilisation mesurée du sol (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 2b; arrêt TF 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2). Selon la jurisprudence constante, les petites zones à bâtir isolées, situées à l'extérieur des zones constructibles sont un facteur de dispersion des constructions et vont à l'encontre du principe fondamental de concentration. Elles ne sont pas seulement inopportunes, mais également

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 contraires à la loi (cf. ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêts TF 1C\_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.1; 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2). 4.1.2. Dans le cas présent, la zone proposée par la commune, d'une superficie de seulement 3'023 m<sup>2</sup> pour l'art. bbb RF et de 1'460 m<sup>2</sup> pour l'art. ccc RF, est située en pleine zone agricole, à environ 250 m des zones à bâtir du centre du village. Elle est entourée de champs, ce qui porte à environ 800 m la distance à parcourir par la voie publique pour rejoindre le centre du village au nord-ouest (cf. extraits du plan cartographique et Street View ci-dessous). (plans supprimés) Dans ces conditions, elle contrevient de manière flagrante à l'interdiction des constructions dispersées et aux principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, qui prônent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, la création d'un tissu bâti compact, la concentration des activités et la séparation entre la zone à bâtir et les secteurs non constructibles. Il n'existe en effet aucun groupe de constructions dans un large rayon autour du garage. Le secteur ne comporte aucune urbanisation et ne peut être rattaché à aucun des noyaux bâtis de la commune. Sa mise en zone créerait indubitablement et typiquement une petite zone à bâtir isolée de type "timbre-poste", ce qui conduit à un mitage du territoire en permettant la réalisation d'autres bâtiments que ceux existants (cf. not. arrêt TF 1C\_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 6.1). 4.1.3. Le fait que la zone est partiellement construite par un bâtiment dont l'affectation n'est pas conforme à la zone agricole ne justifie encore en rien sa mise en zone à bâtir et la recourante ne peut être suivie dans son argumentation lorsqu'elle se réfère à l'art. 33 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) relatif aux zones de maintien de l'habitat rural (zones de hameau). Conformément à la jurisprudence, de telles zones ne peuvent être délimitées que pour de petites entités urbanisées se présentant comme un groupe d'au moins cinq bâtiments à l'origine habités, formant une unité en soi clairement séparée de la localité principale. Selon le Tribunal fédéral, les zones délimitées pour les petites entités urbanisées au sens de l'art. 33 OAT sont des zones spéciales appartenant au territoire non constructible (cf. arrêt TF 1C\_62/2018 du 12 décembre 2018). Or, en l'occurrence, comme le montrent les extraits ci-dessus, à l'exception d'un petit cabanon au sud de la route cantonale qui n'est manifestement pas destiné à l'habitation, ce secteur ne compte aucun autre bâtiment, et certainement pas de bâtiments d'habitation formant une unité en soi au sens de la jurisprudence susmentionnée. 4.1.4. Finalement, il convient de rappeler que, conformément aux principes énoncés ci-dessus (cf.

supra consid. 3.2 à 3.4), la création d'une nouvelle zone à bâtir en dehors du territoire cantonal d'urbanisation est en principe exclue. Or, il est manifeste que la version du plan directeur régional du district de la Veveyse soumise à l'approbation de la DIME ne prévoit aucune extension du territoire d'urbanisation vers les art. bbb et ccc RF (cf. Plan directeur régional de la Veveyse, Carte de synthèse, 26 mars 2024). Par conséquent, la proposition de la commune en ce sens n'est pas conforme à la planification régionale et cantonale supérieures. 4.2. La recourante invoque également l'art. 18 LAT pour justifier la mise en zone litigieuse. 4.2.1. L'art. 18 al. 1 LAT stipule que le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger, telles que définies aux art. 15 à 17 LAT. Ces autres zones sont également soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas (cf. ATF 149 II 237 consid. 4.4.2; 145 II 83

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 consid. 4.1; 143 II 588 consid. 2.5.1; Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1978 I 1007, p. 1029). La création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés (cf. arrêts TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.1; 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2). Toutefois, la mesure de planification ne doit pas contourner les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles visent à contourner les buts de l'aménagement du territoire, qui sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions dispersées (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2; 124 II 391 consid. 2c et 3a; arrêt TF 1C\_333/2023 du 15 mars 2024 consid. 3). La jurisprudence a précisé notamment que l'élaboration d'un plan d'affectation spécial en vue de la réalisation d'une installation non susceptible d'obtenir une autorisation dérogatoire hors de la zone à bâtir, en raison de ses dimensions ou de ses incidences sur la planification locale ou sur l'environnement, ne doit pas être soumise à des exigences moins strictes que l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT. Ainsi, l'autorité qui établit le plan d'affectation doit vérifier que l'implantation des constructions ou installations à l'endroit retenu est imposée par leur destination (art. 24 let. a LAT) et doit examiner si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose au projet (art. 24 let. b LAT). En d'autres termes, l'autorité de planification doit procéder à une pesée générale des intérêts. 4.2.2. De manière générale, les infrastructures commerciales et industrielles, telles que les stations-service, sont typiquement intégrées à la zone constructible existante, qui est déjà conçue pour accueillir ce type d'activités. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à des modifications ou à des extensions de zones pour satisfaire ces besoins spécifiques. Les activités liées à la réparation de véhicules ou à la vente d'automobiles ne sont pas non plus intrinsèquement liées à des caractéristiques particulières du site géographique. De plus, la présence d'une station-service à cet endroit n'est pas justifiée compte tenu des distances entre les zones à bâtir de la région (cf. supra consid. 4.1.2). Bien que ce garage existe à cet endroit depuis des décennies, il est important de rappeler que l'aménagement du territoire ne doit pas servir à satisfaire des intérêts privés ou individuels. L'utilisation du sol doit être guidée par des intérêts publics supérieurs et non par des revendications privées. Une station-service, une activité commerciale et industrielle non essentielle à cet emplacement spécifique, ne justifie pas la création d'une zone ad hoc. Le Tribunal cantonal a d'ailleurs déjà confirmé ces principes dans sa jurisprudence (concernant la création d'une petite zone à bâtir pour une laiterie/fromagerie déjà existante à cet endroit, cf. arrêt TC FR 602 2016 51

du 17 août 2017; concernant la création d'une zone pour une déchetterie intercommunale, cf. arrêt TC FR 602 2016 64 du 5 mai 2017). 4.3. En conséquence, à l'instar de la DIME, la Cour ne peut que constater que les conditions pour la mise en zone constructible des art. bbb et ccc RF ne sont manifestement pas remplies. La décision d'approbation doit donc être confirmée dans la mesure où elle la refuse. 5. Finalement, la commune conteste également l'interdiction d'abroger le PAD "D.\_\_\_\_\_".

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 5.1. Selon l'art. 60 al. 1 LATeC, le conseil communal édicte la réglementation afférente au plan d'affectation des zones qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies. D'après l'art. 26 ReLATeC, les prescriptions de la réglementation communale fixent notamment les possibilités, les restrictions et les interdictions de construire, ainsi que les autres limitations du droit de propriété (al. 1 let. c). Les plans d'aménagement de détail constituent une sous-catégorie des plans d'affectation généraux. Ils doivent servir d'échelon intermédiaire entre le plan d'aménagement local et les permis de construire. Ils sont indispensables pour trouver une solution urbanistique et architecturale de qualité dans des secteurs particuliers ou pour des projets ayant un fort impact sur le site. Ils sont régis par les art. 62 ss LATeC et sont soumis à la procédure d'approbation des plans, conformément aux art. 83 ss LATeC (cf. arrêts TC FR 602 2021 145 du 8 avril 2022; 602 2016 111 du 13 septembre 2018 consid. 2.2). Pour les plans d'aménagement de détail facultatifs, les conditions-cadre sont fixées par le conseil communal au début des travaux de planification (art. 63 al. 3 LATeC). Selon l'art. 64 al. 1 LATeC, un plan d'aménagement de détail a en particulier pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi que d'assurer une meilleure insertion dans le site. En application de l'art. 65 LATeC, le plan d'aménagement de détail contient en particulier des prescriptions sur l'ordre des constructions, l'équipement et les aménagements extérieurs dans le périmètre défini (al. 1). Il peut comprendre des dérogations aux prescriptions applicables à la zone concernée. Ces dérogations, qui ne doivent pas léser des intérêts prépondérants de tiers, peuvent porter sur la répartition de la densité, l'implantation, la dimension des bâtiments et leur caractère architectural et le nombre de places de parc (al. 2 let. a à c). L'art. 67 LATeC prévoit notamment que les plans d'aménagement de détail sont élaborés, modifiés ou abrogés sur l'initiative de la commune ou des propriétaires; la commune n'est toutefois pas liée par les propositions de ces derniers (al. 1). Lorsqu'un plan d'aménagement de détail est élaboré sur l'initiative des propriétaires, il nécessite l'accord de la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié de la surface du périmètre (al. 2). La commune qui veut modifier ou abroger un plan d'aménagement de détail qui a été élaboré par les propriétaires les entend au préalable (al. 3). Enfin, d'après l'art. 68 LATeC, lors de la révision générale de son plan d'aménagement local, la commune réexamine l'opportunité de maintenir les plans d'aménagement de détail en vigueur. Les plans d'aménagement de détail maintenus doivent être adaptés au droit en vigueur Conformément au Message no 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ch. 3.5.7), la nouvelle réglementation clarifie la distinction entre les PAD obligatoires et facultatifs. Pour les PAD obligatoires, la commune doit définir au préalable, dans la réglementation afférente au plan d'aménagement de zone, les buts et les principes qui guideront l'établissement du PAD. Cette exigence vise à inciter la commune à mener une réflexion approfondie sur l'aménagement en amont du processus de planification, en précisant clairement, au niveau de son plan d'aménagement local, les raisons qui justifient

l'obligation d'un PAD pour un secteur particulier. Dans cette même optique,

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 le conseil communal doit fixer les conditions-cadres pour les PAD facultatifs avant le début des travaux de planification. 5.2. En l'occurrence, il ressort d'un courrier de la commune à l'office cantonal des constructions et de l'aménagement du 30 avril 1991 que, dans le contexte d'une extension de la zone à bâtir souhaitée par le propriétaire du terrain au lieu-dit "D. \_\_\_\_\_", la commune exige que le propriétaire étudie un PAD et que celui-ci soit mis à l'enquête publique simultanément avec la révision partielle du PAZ, afin de garantir le sérieux des intentions du propriétaire. L'autorité cantonale avait répondu au propriétaire du terrain que le PAD ne serait pas examiné tant que l'enquête publique de la révision générale du PAL et du RCU de la commune ne serait pas achevée et que ce projet devait encore lui être soumis pour examen préalable (cf. courrier du 8 mai 1991). Les terrains ont ensuite été colloqués en zone mixte avec PAD obligatoire. Le PAD "D. \_\_\_\_\_" a ensuite été approuvé le 17 décembre 2003. Il s'agit d'un PAD mis à l'enquête à l'initiative des quatre propriétaires de l'époque (cf. dossier d'enquête publique du 15 novembre 2002). Une modification, toujours à l'initiative de ceux-ci, a été approuvée le 17 décembre 2008; elle portait sur la suppression des habitations groupées au nord en faveur d'habitations individuelles et sur la réalisation de tous les accès requis depuis le chemin public de dévestiture au sud. Dans les plans mis à l'enquête le 3 avril 2009 par la commune dans le cadre de la révision du PAL, le PAD "D. \_\_\_\_\_" y figurait toujours. Dans la décision d'approbation partielle du PAL du 21 décembre 2011, il était mentionné que l'art. 19 RCU – relatif à la zone résidentielle à faible densité – n'était pas suffisant. Il devait être revu une fois l'examen du PAD "D. \_\_\_\_\_" effectué, notamment si son règlement différait des dispositions relatives à la zone résidentielle à faible densité. La Cour relève que, dans son préavis de synthèse du 29 novembre 2011, le SeCA avait déjà soulevé ceci en ajoutant toutefois qu'on "peut se demander si la teneur de l'article [note de la Cour: en lien avec le PAD "D. \_\_\_\_\_"] ne pourrait pas être introduite comme prescriptions particulières de la zone résidentielle à faible densité étant donné que seul un PAD (D. \_\_\_\_\_) subsiste dans l'ensemble de la commune". Dans le rapport explicatif selon l'art. 47 OAT du 20 septembre 2021, il est expliqué ce qui suit: "Le seul PAD en vigueur est abrogé. En effet, le PAD 'D. \_\_\_\_\_', aujourd'hui partiellement construit, ne semble plus pertinent. Il fixe des périmètres basés sur un morcellement qui n'a pas eu lieu et des affectations semblables non identiques à ce que la zone de faible densité prévoit déjà. Son intérêt est donc limité, et une adaptation serait dans tous les cas nécessaire en raison de la nouvelle réglementation. Lors de l'examen préalable, ce PAD a été remplacé par un périmètre de PED [permis pour l'équipement de détail] obligatoire, avec pour objectif principal de s'assurer de l'accessibilité des parcelles. Toutefois, les infrastructures du quartier étant déjà réalisées, le présent dossier remplace ce PED par un périmètre à prescriptions particulières, reprenant les quelques dispositions du PAD abrogé ayant un effet sur l'unité du quartier (forme de toitures et hauteurs de bâtiments) et précisant les dispositions relatives aux accès". Dans le cadre de l'examen du présent dossier, le SeCA a rappelé, dans son préavis de synthèse d'examen final du 16 janvier 2024, qu'il avait demandé à la commune d'apporter de plus amples justifications sur le bien-fondé d'abroger le PAD "D. \_\_\_\_\_". Il notait que le rapport indiquait que ce PAD, partiellement construit, fixait des périmètres basés sur des morcellements qui n'ont pas été effectués. Il était encore précisé que la commune ne fixait plus de périmètre à PED obligatoire contrairement à ce qui était prévu lors de l'examen préalable, mais uniquement un secteur à prescriptions particulières reprenant les principales dispositions du PAD

relatives aux toitures, aux

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 hauteurs et à l'accès au quartier. Il estime toutefois que, même si la commune a apporté des justifications supplémentaires, celles-ci restent peu détaillées et parfois peu claires, comme la notion "d'affectations semblables non identiques". Il relève que les prescriptions spéciales dans le RCU ne correspondent pas à celles annoncées dans le rapport. La question de la forme des toitures n'est pas reprise et les accès imposés depuis le chemin communal ne sont pas justifiés, même si le SeCA comprend qu'il s'agit d'éviter un accès direct à la route cantonale pouvant poser certains problèmes liés à la sécurité et au trafic routier. Enfin, il relève que le rapport ne précise pas quelles infrastructures du quartier ont été déjà réalisées. Partant, le SeCA a considéré que les justifications pour une abrogation du PAD restaient insuffisantes et ne permettaient pas de comprendre le changement notable de circonstances démontrant la pertinence de renoncer au PAD pour le développement du reste du quartier. Le 28 février 2024, la commune fait valoir que les propriétaires ayant déjà construit dans le secteur concerné n'envisagent pas d'investir dans une adaptation des documents du PAD à la nouvelle législation, une démarche qu'ils jugent inutile. Elle souligne, par ailleurs, que la majorité des propriétaires est requise pour entreprendre une telle adaptation. Dans cette optique, la commune estime qu'il est plus pragmatique d'abroger le PAD et d'en conserver les éléments essentiels sous forme de prescriptions particulières. Cette approche permettrait de construire rapidement sur les dernières parcelles disponibles, d'autant plus qu'un projet est déjà en cours d'enquête.

5.3. La Cour estime, tout bien pesé, que rien ne s'oppose, dans la présente affaire, à l'abrogation du PAD litigieux. En effet, il ressort d'abord de la lettre du 30 avril 1991 que la commune avait initialement imposé un PAD afin de s'assurer du sérieux des intentions des propriétaires et de garantir un cadre pour le développement du secteur, justifiant ainsi sa mise en zone. Or, à ce jour, cinq villas et l'équipement sont déjà construits, et les propriétaires des parcelles non construites ont établi un projet concret qu'ils souhaitent réaliser. Il en résulte que l'objectif initial du PAD – vérifier la faisabilité et l'engagement des propriétaires – a été atteint. La Cour relève ensuite que la DIME n'invoque aucun autre objectif non atteint et digne de protection qui serait mis en péril par l'abrogation du PAD. L'autorité intimée n'explique pas non plus en quoi une solution urbanistique et architecturale de qualité serait compromise en cas d'abolition du PAD, ni que ce secteur présenterait des spécificités nécessitant un échelon de planification intermédiaire entre le PAL et les permis de construire. Elle ne précise pas davantage pour quels motifs les prescriptions particulières reprises pour ce secteur à l'art. 19 RCU ne suffiraient pas à sauvegarder les objectifs initiaux que la commune avait voulu atteindre en prescrivant l'obligation du PAD à cet endroit du territoire communal. Au contraire, la Cour constate que les prescriptions spéciales concernant notamment la hauteur des bâtiments assurent une continuité normative et la conformité des constructions avec les objectifs de la planification territoriale locale liée à la législation topique. Dès lors, la Cour ne voit pas, d'une manière générale, pour quel motif la liberté des propriétaires et de la commune devrait être restreinte s'ils estiment qu'il existe de justes motifs pour modifier le PAD, voire y renoncer, si d'autres mesures de planification leur paraissent mieux adaptées. La DIME et le SeCA n'apportent aucune justification véritable relative à l'aménagement du territoire qui nécessiterait que les règles de la constructibilité à cet endroit précis de la commune demeurent inchangées, ou pour quelle raison l'art. 19 RCU devrait contenir d'autres règles de police de la

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 construction pour ce secteur spécifique. Il faut d'ailleurs constater que le refus du SeCA était principalement fondé au départ sur l'absence de justification de la part de la commune qui y a par la suite remédié. Or, selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (cf. ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1). La DIME ne fournit aucune explication démontrant que la commune ne serait pas autonome s'agissant de la pesée des intérêts qui l'ont conduite à proposer l'abrogation du PAD litigieux. A l'inverse, la commune et les propriétaires des parcelles non construites exposent désormais clairement les motifs pour lesquels l'abrogation du PAD leur semble appropriée. Comme déjà souligné, le PAD a été partiellement exécuté puisque cinq villas, les chemins d'accès ainsi que l'essentiel des équipements nécessaires ont déjà été construits, contrairement à ce que laisse entendre encore le SeCA dans sa détermination du 16 janvier 2024. En effet, il ressort des préavis en lien avec le projet de construction actuellement mis à l'enquête (dossier FRIAC no eee) qu'il n'existe aucun obstacle en lien avec l'équipement des parcelles (cf. not. préavis favorable du SMO et du Service des ponts et chaussées [SPC] du 28 mars 2024, ainsi que le préavis favorable du 21 novembre 2023 du Service de l'environnement [SEn]). Si l'on admet que le but d'un PAD consiste également dans l'urbanisation concertée d'un secteur en permettant son organisation interne par la construction des infrastructures nécessaires, cet objectif est manifestement atteint et l'abrogation du PAD ne met pas en péril le développement du secteur. Dans ce sens, on ne peut pas suivre la DIME qui souligne que le PAD n'est que "très partiellement" construit. Concrètement, les propriétaires justifient la mesure par le fait que les périmètres d'implantation ne permettent pas une utilisation rationnelle du sol. Le maintien des périmètres du PAD "D. \_\_\_\_\_" conduirait – en cas de réalisation des constructions – à d'importantes modifications du terrain naturel, ce qui provoquerait une augmentation sensible des coûts. Ils expliquent que cela rend difficile la rentabilisation de l'investissement d'un promoteur. Ils soulignent même que deux parcelles seraient inaccessibles si l'on maintient les périmètres d'implantation actuels. La Cour ne discerne, en l'espèce, aucun motif devant interdire aux propriétaires de pouvoir modifier le périmètre d'implantation dans de telles conditions. La DIME n'explique pas pour quelle raison la modification du périmètre contreviendrait à des principes essentiels du droit de la construction ou de l'aménagement du territoire. En réalité, le seul changement significatif de la réglementation du PAD concerne le périmètre d'implantation des bâtiments, ce qui ne remet en revanche pas en cause l'organisation générale du secteur ni les principes d'aménagement prévus. Cette modification permettra une valorisation optimale du terrain sans compromettre la cohérence urbanistique du quartier, garantissant ainsi l'intégration du futur développement dans son environnement. Preuve en est le projet concret des propriétaires sur les parcelles encore non construites. En effet, celui-ci respecte les prescriptions du PAD à l'exception des périmètres d'implantation. La Cour relève encore que les propriétaires situés dans le périmètre du PAD ne se sont pas opposés à son abolition, ni n'ont fait opposition à la demande de permis de construire mise à l'enquête, ce qui témoigne d'un consensus en faveur de cette adaptation. L'absence de contestation indique

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 également que l'abrogation ne crée pas de préjudice manifeste pour les propriétaires ayant déjà construit dans le périmètre. Le principe de stabilité des plans (art. 21 LAT) ne s'oppose pas non plus, en l'espèce, à l'abrogation du PAD litigieux. En effet, celui-ci vise à assurer une planification cohérente et prévisible, tout en permettant certaines adaptations justifiées. Or, le PAD est déjà en partie exécuté, comme en témoigne la construction de cinq villas et de l'infrastructure, et un projet est mis à l'enquête. Cela prouve que l'abolition du PAD s'inscrit dans une continuité plutôt que dans un bouleversement du cadre préétabli. Partant, cette adaptation n'engendre ni instabilité juridique ni remise en cause des principes fondamentaux de la planification, d'autant plus que ses règles essentielles restent en vigueur via le RCU. Au contraire, selon la topographie et les explications plausibles des initiants du projet de construction actuellement mis à l'enquête, les nouvelles implantations des bâtiments permettent une meilleure utilisation des terrains et contribuent ainsi à une densification à l'intérieur de la zone à bâtir, ce qui coïncide avec un des buts principaux de la révision de la LAT de 2014. Une abrogation se justifie donc également sous cet aspect, tout en prenant en compte le fait que ce PAD a été élaboré bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT en 2014. Certes, il ne suffit pas, pour abolir un PAD, que les propriétaires veuillent s'épargner une adaptation des règles de celui-ci aux nouvelles lois et règlements entrés en vigueur après son adoption mais, dans la présente affaire, les propriétaires et la commune ont bien mis en évidence qu'il existe de justes motifs à l'abrogation du PAD permettant une modification des périmètres d'implantation et la transcription de ses règles essentielles dans le RCU. En résumé, l'abolition du PAD, tout en maintenant les prescriptions essentielles dans le règlement communal, permet d'assurer une planification plus souple et adaptée aux réalités du terrain. Elle respecte l'objectif initial du PAD tout en optimisant la mise en valeur du secteur concerné. De plus, cette adaptation ne contrevient pas au principe de stabilité des plans selon l'art. 21 LAT, dans la mesure où elle ne remet pas en cause la structure générale de l'urbanisation dans ce secteur et bénéficie – par l'absence d'opposition contre cette mesure et contre le projet mis à l'enquête – de l'accord des propriétaires concernés. 5.4. Il s'ensuit que la décision d'approbation doit être reformée sur ce point. L'abrogation du PAD "D. \_\_\_\_\_" est approuvée. 6. Compte tenu de ce qui précède, le recours est partiellement admis en ce sens que l'abrogation du PAD "D. \_\_\_\_\_" doit être approuvée. Partant, la décision de la DIME du 5 juin 2024 est modifiée en conséquence. Pour le surplus, le recours est rejeté et la décision confirmée. 7. 7.1. Conformément à l'art. 133 CPJA, des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération, de l'Etat, des communes et d'autres personnes morales de droit public, ainsi que des particuliers et des institutions privées chargés de tâches de droit public, à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause. Partant, il n'est pas perçu de frais de procédure.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 7.2. Aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133 CPJA, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs (art. 139 CPJA). Compte tenu de l'issue du recours et du fait que la commune est responsable de l'application du droit de l'aménagement du territoire, il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de partie à la commune, ce qui vaut en particulier pour le grief sur lequel elle a obtenu gain de cause. la Cour arrête : I. Le recours est partiellement admis. Partant, la décision de la DIME du 5 juin 2024 est réformée en ce sens que l'abrogation du PAD "D. \_\_\_\_\_" est approuvée. Elle est confirmée pour le surplus. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de

partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 24 février 2025/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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