

FR_GERICHTE 602 2024 81 vom 20. Dezember 2024

FR Kantonsgericht, 2024-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_81

FR: FR_GERICHTE 602 2024 81 du 20 décembre 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2024 81 del 20 dicembre 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). De plus, les prescriptions spéciales prévues pour cette zone, et notamment l'interdiction des habitations à l'exception des logements de garde, en font matériellement une zone d'activité (ZACT), puisqu'elle n'aurait alors plus rien de mixte. Tribunal cantonal TC Page 3 de 12 Or, le secteur en question n'étant pas inscrit dans la stratégie régionale des ZACT au plan directeur régional (PDR), cette mesure ne peut être approuvée. D. Par mémoire du 21 mai 2024, la société propriétaire des art. ccc, eee et fff RF, ainsi que la Commune de Romont, en tant que propriétaire de l'art. ddd RF, recourent ensemble auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 24 avril 2024. Elles concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation partielle de cette décision, demandant que l'affectation des parcelles concernées en ZM-1, subsidiairement en ZM-II, ainsi que le PED y relatif, soient approuvés. A l'appui de leurs conclusions, les recourantes soulèvent tout d'abord un vice de procédure, arguant que certaines pièces manquent au dossier, à savoir les décisions sur recours et les préavis complémentaires demandés aux services spécialisés après la publication officielle du 25 août 2023. Sur le fond, elles expliquent que les parcelles concernées par le dézonage ont toujours été affectées en zone à bâtir et que la commune avait garanti, le 12 juin 2013, le maintien de cette affectation lors de la prochaine révision de son PAL. Elles soulignent qu'une importante activité est actuellement déployée sur une surface de 5'000 m², comprenant un restaurant, une épicerie, un débit de boisson, des logements, un commerce en libre-service, des places de stationnement et des lieux d'activité artisanale et d'entreposage. Selon les recourantes, la construction et les activités à cet endroit ont toujours été justifiées par l'existence de la place d'armes de G._____. Elles affirment avoir été régulièrement sollicitées pour élaborer de nouveaux projets sur le site, dont la concrétisation a été retardée par la nécessité de déposer un PED, ce qui n'a été possible qu'en janvier 2024, après l'aménagement du giratoire d'accès à la caserne et le déplacement de l'arrêt de bus, rendus nécessaires par l'élargissement de la caserne. Elles invoquent ensuite le Plan directeur cantonal (PDCant) et son territoire d'urbanisation, approuvé par le Conseil fédéral, qui comprend le secteur litigieux, pour justifier son maintien en zone constructible. Elles estiment qu'une nouvelle affectation en zone agricole est totalement inadaptée, certaines parcelles (art. ccc et ddd RF) étant totalement ou partiellement non affectées à l'agriculture depuis plusieurs décennies. Pour les recourantes, le dézonage du secteur n'est pas justifié, dès lors qu'il se trouve en zone à bâtir depuis 1973, que cette affectation n'a jamais été remise en cause dans les planifications antérieures, et que le PDR

prévoit également une extension de la zone sur l'art. ccc RF. Elles relèvent également que l'autorité intimée n'a formulé aucune remarque à ce sujet dans le cadre de l'approbation du plan directeur communal (PDCom), qui prévoyait l'intégration des parcelles concernées à l'intérieur de la zone à bâtir. Enfin, elles considèrent que les activités sur la place d'armes sont assimilables à une zone d'activité, formant avec leurs parcelles une zone cohérente, ce qui exclut la qualification de zone à bâtir isolée. Elles soulignent la proximité de deux zones d'activités stratégiques selon le PDCant (aux lieux-dits "H. _____" et "I. _____"), dont l'extension est prévue en direction du secteur litigieux. Elles contestent avoir tardé dans le dépôt du PED, celui-ci figurant déjà dans le programme d'équipement intégré au dossier mis à l'enquête. Elles concluent que les activités actuelles sur une surface de 5'000 m² sont conformes à la zone et qu'on ne peut donc pas les rendre illégales en dézonant les parcelles litigieuses. En définitive, les recourantes affirment que la mise en zone mixte du secteur litigieux est parfaitement conforme aux principes de la LAT et de la planification hiérarchiquement supérieure. Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 E. Dans sa détermination du 19 juillet 2024, la DIME conclut au rejet du recours. Elle souligne que seule l'art. ccc RF est construit et que le reste du secteur n'est pas utilisé conformément à son affectation depuis 50 ans. Elle conteste l'intégration des parcelles litigieuses dans le tissu bâti, estimant que celles-ci sont majoritairement entourées de champs, de surfaces agricoles et de forêts. La DIME rappelle également que les zones d'activités de "H. _____" et de "I. _____" sont situées à une distance importante du secteur litigieux, ce qui les qualifie d'excentrées et interdit, de ce fait, la densification à cet endroit. Enfin, elle précise que la représentation des parcelles litigieuses sur la carte de synthèse du PDR de la Glâne et sur celle du territoire d'urbanisation du PDCant ne confère aux propriétaires aucun droit au classement ou au maintien en zone à bâtir. Dans leurs contre-observations du 17 septembre 2024, les recourantes maintiennent leurs conclusions. Elles insistent sur le fait que la desserte à cet endroit permet sa densification et que le PDR, adopté le 10 juillet 2024 par l'assemblée des délégués de l'association régionale, prévoit deux zones stratégiques à proximité des parcelles litigieuses. Elles réitèrent, au surplus et pour l'essentiel, les griefs avancés dans leur recours. F. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

1.1. La commune, en vertu de son autonomie en matière de planification de son territoire et en sa qualité de propriétaire de l'art. ddd RF, est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Il en va de même pour la société propriétaire des art. ccc, eee et fff RF, directement touchée par le refus d'approbation de la réglementation proposée par la commune (art. 76 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss, ainsi que de l'art. 114 al. 1 CPJA. En outre, l'avance de frais a été versée dans le délai imparti, de sorte que le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal cantonal revoit la légalité de la décision attaquée, ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée. Il peut ainsi 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. En application des art. 78 al. 2 let. c 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. ATF 109 Ib 121 consid. 5b; arrêt TA FR 2A 2000 65 du 26 octobre 2000), 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, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 LAT p. 13) peut dès lors également être invoqué devant la Cour de céans (cf. TSCHANNEN, art. 2 LAT p. 34; pour plus de détails, cf. ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 Il convient toutefois 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 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 lui renvoyer l'affaire pour qu'elle prenne une nouvelle décision (cf. ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 LAT p. 34).

2. 2.1. Dans la présente cause, la mesure contestée consiste en un déclassement de parcelles en zone agricole dans le cadre d'une révision de la planification, ce qui représente une restriction au droit de propriété compatible avec l'art. 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) si elle repose, conformément à l'art. 36 Cst., sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi.

2.2. Pour examiner les déclassements litigieux, il convient de rappeler quelques principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. La LAT concrétise la vision de l'aménagement du territoire notamment à son art. 1 al. 1, selon lequel la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent 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. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. L'art. 1 al. 2 let. abis LAT précise que ces autorités soutiennent, par des mesures d'aménagement, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée. 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). Bien que le nouvel 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).

2.3. 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 > Médias et publications > Publications > Bases > Zones à bâtir en Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 Suisse – De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin, consulté le 20 décembre 2024; 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

E. 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

E. 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 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). 3. 3.1. En l'espèce, la LAT, concrétisée dans la législation cantonale et les instruments de planification, constitue d'abord une base légale suffisante pour déclasser des parcelles de la zone constructible en zone agricole. 3.2. Les mesures visant à concrétiser les buts de la LAT revêtent ensuite, sur le principe, un intérêt public important. La meilleure utilisation des réserves à l'intérieur du territoire urbanisé déjà largement bâti, accompagnée du maintien de l'encouragement d'une urbanisation de qualité, constitue notamment un pilier de la politique suisse de l'aménagement du territoire (cf. Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, p. 974). Un intérêt public majeur existe ainsi lors du déclassement d'une portion de territoire ne remplissant pas d'emblée les critères de la zone à bâtir définis par l'art. 15 LAT (développement de l'urbanisation vers l'intérieur et création d'un milieu bâti compact; é.g. art. 1 al. 2 let. abis et art. 1 al. 2 let. b LAT). Le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) exige également que les bâtiments soient généralement rassemblés dans un espace cohérent et séparé du territoire non construit (art. 1 al. 2 let. abis LAT; cf. ATF 116 Ia 335 consid. 4a; arrêts TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2020 consid. 4.2; 1C_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5), afin d'éviter le développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles et d'assurer une utilisation mesurée du sol (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 2b). Par conséquent, les mesures visant à concentrer et limiter l'urbanisation revêtent elles-aussi un intérêt public important. 4. Il convient maintenant d'examiner si le déclassement litigieux, appliqué aux parcelles concernées, respecte le principe de la proportionnalité. 4.1. Il est d'abord établi que la zone mixte litigieuse, composée des art, n° ccc, ddd, eee et fff RF, totalise une surface de 20'669 m². Selon les recourantes, seuls 5'000 m² environ sont actuellement utilisés conformément à l'affectation "zone mixte",

accueillant un restaurant, une épicerie, un débit de boisson, des logements, un commerce en libre-service, des places de stationnement et des lieux d'activité artisanale et d'entreposage. Il est important de relever que les parcelles litigieuses sont situées dans le territoire d'urbanisation (TU) tel que défini par le PDCant. De plus, le PDR de la Glâne prévoit le maintien de l'affectation actuelle en zone mixte et son extension à l'ensemble de l'art. ddd RF (cf. PDR Glâne, Adaptations du territoire d'urbanisation, disponible sur www.glaneregion.ch > activités et commissions > Plan directeur régional, consulté le 20 décembre 2024). Le secteur en question se situe face à l'entrée principale de la Place d'armes de G. _____, de part et d'autre de la route, à son extrémité nord. Cette place d'armes est intégrée au Plan Sectoriel militaire (PSM), partie "ouvrages". D'une superficie d'env. 179 hectares, elle comprend de nombreux bâtiments (salles de sport, de formation, réfectoires, bâtiments administratifs, cantonnements de troupes, hélicoptère et infrastructures de stationnement pour véhicules militaires, cf. PSM, Fiche de coordination 10.101, disponible sur www.vbs.admin.ch/fr/plan-sectoriel-militaire > Fiches de coordination des places d'armes, consulté le 20 décembre 2024). Plus concrètement, la parcelle ccc RF, accueillant le restaurant l'Écureuil, fait face à l'extrémité nord de la place d'armes, de l'autre côté de la route, tandis que la parcelle eee RF est située juste derrière. La parcelle ddd RF, quant à elle, longe la route et fait face à des terrains agricoles, avec la parcelle fff RF située en retrait, derrière elle. Ces parcelles se situent à plus de 300 à 400 mètres au sud-ouest de la future zone d'activité stratégique "I. _____", prévue par le PDCant, et encore plus loin de la zone d'activité "H. _____", également qualifiée de stratégique dans le PDCant (cf. fiche projet n° P0108). Le PDCant envisage, en outre, la possibilité d'étendre ces deux zones en direction du sud-ouest. En résumé, la zone se présente donc comme suit, sur la carte reproduite ci-dessous, où les parcelles ccc, ddd, eee et fff RF sont mentionnées en jaune, la zone "I. _____" entourée en bleu, la zone "H. _____" en rouge et la place d'armes en vert. [plan supprimé] 4.2 L'examen de la représentation cartographique ci-dessus révèle clairement que la zone mixte litigieuse n'est pas rattachée à un tissu bâti. En effet, les art. ccc, ddd (partiel), eee et fff RF sont majoritairement entourés de champs, de surfaces agricoles exploitées et de forêts, formant ainsi une enclave non construite (à l'exception du bâtiment sur l'art. ccc RF) au sein d'un environnement rural. Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 Certes, les recourantes soulignent la proximité du secteur avec les zones d'activités stratégiques "I. _____" et "H. _____". Cependant, ces zones se situent respectivement à plus de 300 et 400 mètres. De plus, les parcelles qui séparent la zone litigieuse de ces zones d'activités ne sont pas classées en zone constructible, mais bien affectées à la zone agricole. Cette distance significative et l'absence de continuité du bâti démontrent que l'on n'est pas en présence d'un tissu à construire cohérent. Développer les constructions dans cette portion du territoire communal contribuerait indéniablement au mitage du territoire. Même en cas d'extension maximale des zones d'activités "H. _____" et "I. _____", conformément aux prévisions du PDCant et du PDR de la Glâne, la distance entre le secteur litigieux et la zone à bâtir resterait supérieure à 100 mètres, de sorte que le secteur conserverait son caractère de petite zone à bâtir isolée, quoi qu'en pensent les recourantes. Au sud du secteur se trouve un domaine militaire. Celui-ci ne constituant pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, il ne saurait justifier une urbanisation contiguë. Quand bien même, la Cour de céans observe d'ailleurs que la place d'armes elle-même présente les caractéristiques d'une petite zone isolée. Dans ces conditions, la présence de la place d'armes ne peut justifier une urbanisation à cet endroit, même si les recourantes avancent la similarité des activités qui y seraient exercées et la nécessité de maintenir leurs parcelles en

zone constructible pour répondre aux besoins des militaires fréquentant l'installation. En définitive, le secteur litigieux doit être considéré comme une petite zone à bâtir isolée. Ce constat est d'autant plus pertinent que, selon les recourantes elles-mêmes, seul un quart environ de la surface totale est actuellement construit et qu'une partie importante est utilisée uniquement pour l'entreposage de matériel (cf. photographie aérienne du secteur ci-dessous ich würde hier die Quelle des Fotos angeben). [photo supprimée] L'analyse de cette photographie aérienne confirme, aux yeux de la Cour, que le maintien des parcelles litigieuses en zone à bâtir aggraverait la situation de mitage du territoire. En effet, cela permettrait la construction de nouveaux bâtiments, ce qui irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, notamment celui de la concentration des constructions.

4.3. Il convient maintenant d'examiner si les arguments avancés par les recourantes sont suffisamment pertinents pour justifier une dérogation à ce principe et le maintien des parcelles en zone constructible.

4.3.1. Eu égard au fait que les recourantes avancent d'abord, implicitement du moins, la nécessité de disposer d'une zone d'activité en insistant sur l'importance de celles déjà exercées à cet endroit et leur "similitude" avec les activités déployées sur la place d'armes, la Cour rappelle ce qui suit. Le PDCant (cf. T.104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités) prévoit différents types de zones d'activités: cantonales, régionales et autres. Les zones d'activités cantonales et régionales sont des zones structurées, soutenues et encouragées par le canton. En revanche, le développement des "autres zones d'activités", destinées au maintien des activités existantes, n'est pas encouragé, mais reste possible de manière limitée et moyennant le respect d'exigences définies. Les "autres zones d'activités" sont destinées au maintien du tissu existant. Seules les zones appartenant à cette catégorie, qui présentent des conditions adéquates en matière de mobilité en Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 fonction du caractère des activités projetées, peuvent faire l'objet d'extensions. Il s'agit de maintenir des activités existantes et de permettre leur développement en présence d'un projet concret. Or, la planification communale et le projet d'art. 30 RCU relatif à la ZM-1 prévoient que celle-ci est destinée aux activités (minimum 20%) et aux habitations collectives dans le Secteur I. Toutefois, les Prescriptions particulières 29.1 interdisent les habitations collectives sur les parcelles litigieuses, autorisant uniquement des logements de gardiennage intégrés aux bâtiments. Comme l'a relevé la DIME, ces prescriptions font que la zone litigieuse s'apparente en réalité uniquement à une zone d'activité, et non à une zone mixte, dès lors que les habitations collectives y sont proscrites. Ce secteur ne correspond ainsi ni à une zone d'activités cantonal, ni régionale, telles que définies par le PDCant (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, liste mentionnée au ch. 2). Il est important de rappeler que ce sont les cartes du PDCant, et non celle du TU, qui déterminent les zones où le développement d'activités est encouragé. La création de fait d'une "autre zone d'activité" au sens du PDCant n'apparaît pas judicieuse en l'absence d'un projet concret de développement. Actuellement, les terrains de cette zone sont principalement occupés par des activités d'entreposage de matériaux. Certes, un projet de développement était lié à un PED qui a été refusé pour des motifs indépendants de la volonté des propriétaires. Néanmoins, force est de constater qu'à ce jour, les propriétaires n'ont pas de projet concret de développement en lien avec les activités déjà exercées sur le site. En conclusion, les critères du PDCant relatifs aux zones d'activités ne permettent pas de justifier le maintien de ce secteur en zone constructible, ni de permettre un développement supplémentaire de l'urbanisation à cet endroit.

4.3.2. Les recourantes soutiennent ensuite que l'intégration des terrains litigieux dans le TU du PDCant et leur maintien en zone à bâtir dans le PDR

interdisent leur déclassement. Cette argumentation ne peut toutefois prospérer. En effet, le Tribunal fédéral a déjà considéré qu'un propriétaire ne peut se prévaloir du PDCant pour exiger le maintien de ses parcelles en zone constructible. La Haute Cour a confirmé la jurisprudence cantonale selon laquelle la carte du TU définit les surfaces légalisées en zone à bâtir et les terrains pour lesquels une mise en zone peut être envisagée, mais ne dispense pas la commune d'examiner le maintien d'une zone constructible à la lumière des principes de la LAT lors de la révision de son PAL. Le PDCant précise d'ailleurs que le TU désigne les secteurs où des mises en zone "peuvent être étudiées en cas de besoin avéré". Il ne saurait donc être prétendu que le maintien de parcelles en zone constructible a fait l'objet d'un examen précis dans le PDCant justifiant une exception au principe de concentration (cf. arrêt TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.5). Cet argument est d'autant plus sans pertinence que le PDR Glâne n'est pas encore approuvé par le Conseil d'Etat, mais uniquement par l'assemblée des délégués de l'Association Glâne Région. En tant qu'autorité d'approbation, la DIME peut constater que la commune n'a pas correctement examiné le maintien d'une zone constructible, même pour des secteurs inclus dans le TU. Elle n'est, sur ce point, pas liée par la carte de synthèse du PDCant. Il est également erroné d'affirmer que le planificateur régional ou la DIME sont liés par le TU du PDCant au point d'interdire à la planification inférieure de fixer des limites de zones à bâtir plus restrictives. Certes, les communes ne peuvent planifier des mises en zone en dehors du TU, mais Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 elles peuvent définir une limite d'urbanisation plus stricte que celle du PDCant et dézoner des portions de territoire non conformes à l'art. 15 LAT. 4.3.3. Les recourantes font encore valoir que la volonté de construire sur ce secteur du territoire communal s'exprime par le maintien de son affectation en zone constructible depuis 50 ans. Cet argument n'est toutefois pas fondé. L'art. 46a al. 6 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que si des terrains ne sont ni construits ni utilisés conformément à leur affectation dans un délai de quinze ans après l'approbation du plan d'affectation, la commune doit examiner l'opportunité de leur maintien en zone constructible. Cette disposition confirme la possibilité pour la DIME de revoir le classement en zone à bâtir des parcelles litigieuses, qui, sur les trois quarts de leur surface, n'ont manifestement pas été utilisées conformément à leur affectation en zone mixte pendant 50 ans. Le seul maintien d'une parcelle en zone constructible pendant une longue période ne suffit pas à justifier son maintien. La jurisprudence du Tribunal fédéral confirme également ce point. Un dézoning peut servir notamment à corriger des erreurs de planification passées (cf., p. ex., arrêt TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.7). Le fait que la majeure partie du secteur n'ait pas été construite au cours des 50 dernières années démontre bien plus, aux yeux de la Cour, l'absence d'un réel besoin de la maintenir en zone à bâtir. 4.3.4. Les recourantes estiment également que le dézoning du secteur viole notamment le principe de la bonne foi et de la confiance. Toutefois, ces principes ne s'opposent en réalité pas à la mesure litigieuse. En effet, la commune est censée connaître les règles de la procédure de planification et ses compétences en la matière. Elle devait ainsi savoir qu'elle ne pouvait donner à ses habitants aucune assurance quant au maintien en zone constructible d'un certain secteur. Or, rien ne permet d'affirmer que la DIME, en tant qu'autorité d'approbation, aurait garanti le maintien de l'affectation des parcelles lors de futures planifications. La jurisprudence du Tribunal fédéral est d'ailleurs constante quant à l'importance du principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 129 II 369 consid. 4.2.1; 115 Ib 148 consid. 5c, arrêt TF 361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.7). Son respect est ainsi primordial en

matière d'aménagement du territoire. Par conséquent, le déclassement litigieux ne viole ni les assurances que la commune aurait pu donner à la société recourante – dite assurance ne pouvant porter tout au plus que sur le fait que la commune s'engageait à soumettre pour approbation à la DIME le maintien du secteur en zone constructible –, ni la confiance que celle-ci aurait pu placer – à tort – dans les planifications antérieures. 4.3.5. Enfin, les recourantes invoquent l'existence de bâtiments et d'infrastructure sur les parcelles, ainsi que l'importance des activités qui y sont exercées, pour contester le dézonage. Aux yeux de la Cour, ce grief n'est toutefois pas pertinent. En effet, la jurisprudence est claire: les investissements réalisés sur des parcelles, l'équipement existant, la desserte par les transports publics ou le raccordement au réseau routier ne peuvent Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 justifier à eux seuls un classement ou un maintien en zone à bâtir, si celui-ci est contraire aux principes cardinaux de la LAT (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). Enfin, la DIME n'a jamais contesté dans sa décision que les constructions licites existantes, notamment sur l'art. ccc RF, et qui deviendraient non conformes à la nouvelle affectation de la zone, bénéficieraient de la garantie de la situation acquise selon l'art. 24c LAT. 4.4. Il est, à cet égard, important de rappeler qu'une grande partie de la surface du secteur est encore non construite. Les constructions existantes se limitent au bâtiment qui abrite le restaurant. Compte tenu de l'étendue de la surface totale du secteur, ces constructions ne justifient pas son maintien en zone à bâtir. Vu l'ensemble de ce qui précède, c'est donc à bon droit que la DIME a estimé que la restriction à la propriété des recourantes respectait le principe de la proportionnalité. 5. Il suit de là que, vu les importants intérêts publics en jeu, la Cour ne peut que confirmer qu'en matière de planification, ni l'historique de l'affectation des zones, ni la bonne foi du propriétaire ou l'existence d'équipements et de constructions ne peuvent prévaloir sur l'intérêt à la mise en œuvre de la LAT et de ses principes (cf. ATF 132 II 218 consid. 6.1; arrêt TC FR 602 2018 150 du 13 mai 2020 consid. 6.3). Aucun motif spécifique lié à la zone litigieuse ne justifie une dérogation à ces principes. Par conséquent, la conclusion tendant au maintien en zone à bâtir des parcelles ccc, ddd, eee et fff RF est rejetée et la décision d'approbation est confirmée sur ce point. Le déclassement de ces parcelles en zone agricole implique alors qu'un PED ne peut plus être accordé sur ce secteur. En conséquence, le recours est entièrement rejeté et la décision d'approbation confirmée sur ce point litigieux du recours, étant précisé que celle-ci fait encore l'objet d'une procédure de recours parallèle (602 2024 80) portant sur le refus d'approbation d'une autre mesure. 6. La société recourante, qui succombe, supporte les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ces frais sont fixés conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de fixer les frais à CHF 3'500.- et de les imputer sur l'avance de frais du même montant versée par la société recourante le 6 juin 2024. La commune, qui a agi dans le cadre de son autonomie en matière de planification de son territoire, n'a pas à supporter solidairement les frais (art. 133 CPJA). Pour le même motif, les recourantes n'ont pas droit à une indemnité de partie. (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'500.-, sont mis à la charge de la société A. _____ SA. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 30

jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 20 décembre 2024/jfr
Le Président Le Greffier-rapporteur

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