



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

602 2018 105

Arrêt du 3 octobre 2019

II^e Cour administrative

Composition

Président : Christian Pfammatter
Juges : Johannes Frölicher, Dominique Gross
Greffière : Daniela Herren

Parties

COMMUNE DE A._____, **recourante**, représentée par Me Steve Pillonel, avocat

contre

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES CONSTRUCTIONS, autorité intimée**

Objet

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 14 septembre 2018 contre la décision du 18 juillet 2018

considérant en fait

A. Par avis publiés dans les Feuilles officielles (FO) de bbb 2016 et ccc 2016, l'ancienne commune de D._____, qui a fusionné avec E._____ le 1^{er} janvier 2017, a mis à l'enquête publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL).

Le 22 mai 2017, le conseil communal de A._____ a adopté la version finale de la révision générale du PAL, secteur de D._____, après avoir traité les oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique et a soumis la planification à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) pour approbation.

Le 19 janvier 2018, la DAEC a publié 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 d'enquête publique. En particulier, elle a indiqué que les modifications suivantes ne devraient pas être approuvées:

- Modification n° 1 (mise en zone résidentielle à densité répartie d'une surface de 13'265 m²)

Le projet de PAL prévoyait d'affecter les art. fff du Registre foncier (RF) (partiellement), ggg RF (partiellement) et hhh RF en zone résidentielle à densité répartie avec PAD obligatoire, étant précisé que ces parcelles composent un domaine agricole avec une ferme non habitée et un hangar dont l'exploitation agricole n'est plus en activité. La commune a indiqué avoir procédé à une pesée globale des intérêts en présence qui a permis de favoriser notamment la densification, la mixité de l'habitat et l'intégration du secteur tout en conservant les composantes principales du caractère du site au moyen de prescriptions particulières.

- Modification n° 11 (mise en zone résidentielle à moyenne densité [ZRMD] d'une surface de 4'131 m²)

Ladite modification concernait l'art. iii RF sur lequel se trouve une ancienne habitation qui n'est plus liée à une exploitation agricole et qui était anciennement rattachée à la commune de J._____. La commune a estimé qu'une mise en ZRMD de la parcelle permettrait une terminaison logique du quartier de "K._____" en assurant l'objectif de densification du tissu construit, étant ajouté qu'un couloir de 5 mètres serait préservé pour servir de guide au passage de la faune sauvage et ainsi garantir la perméabilité du corridor à faune d'importance supra-régionale. En outre, les modifications du PAL projetées soumettaient le quartier de "K._____" à un PAD obligatoire.

Un tiers s'est déterminé en date du 15 février 2018 à l'instar la commune qui l'a fait le 19 février 2018.

Pour les modifications précitées, la commune s'est notamment déclarée prête à réduire la mise en zone projetée en diminuant la surface de l'art. fff RF (partiellement), mais a indiqué vouloir maintenir les autres mises en zones prévues par les modifications n^{os} 1 et 11.

B. Par décision du 18 juillet 2018, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL. La Direction a notamment pris acte des propositions de la commune pour redimensionner la nouvelle zone à bâtir tout en rappelant que celles-ci devraient faire l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire. Cela étant, elle a jugé que le PAL projeté, en lien avec la modification

n° 1, n'était toutefois ni opportune, ni pertinente du point de vue de l'aménagement du territoire, compte tenu des préavis des Services consultés et du fait que l'extension future pouvant accueillir l'évolution de l'urbanisation se trouvait dans un autre secteur selon le plan directeur communal. Concernant la modification n° 11, la DAEC a estimé que la mise en zone à bâtir proposée, se situant en périphérie de la zone à bâtir légalisée et orientant le développement vers l'extérieur du village, ne répondait pas au principe de compacité du tissu bâti tel qu'il figure dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Elle a également relevé que ladite mise en zone concernait des surfaces d'assolement (SDA) sans que les conditions de l'art. 30 al. 1^{bis} de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) n'aient été vérifiées. Concernant le plan d'aménagement de détail (PAD) obligatoire de "K. _____" lié notamment à la modification n° 11, la DAEC a jugé qu'une telle obligation n'était plus pertinente du moment où la mise en ZRMD (modification n° 11) n'avait pas été acceptée.

Partant, la DAEC a approuvé le dossier directeur, le PAZ et le RCU sous réserve de certaines conditions précisées aux considérants III et IV de sa décision. Elle a en revanche formellement renoncé à approuver l'extension E au plan directeur communal, les modifications nos 1 et 11 au PAZ (mise en zone résidentielle à densité répartie de 13'265 m² et mise en ZRMD de 4'131 m²) ainsi que l'obligation d'établir un PAD dans les secteurs "L. _____" et "K. _____".

C. Par mémoire du 14 septembre 2018, la commune de A. _____ interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, concluant à ce que celle-ci soit annulée et le dossier renvoyé auprès de l'autorité intimée pour nouvelle décision, les frais et indemnités de partie devant être mis à la charge de l'Etat.

A l'appui de son recours, la commune soutient tout d'abord que le Tribunal cantonal doit, dans le cas d'espèce, étendre son examen non seulement aux faits et à la légalité, mais également à l'opportunité. Elle fait valoir une violation de son autonomie ainsi qu'une violation des art. 1, 3, 15, 26 LAT, 2 et 3 OAT et 86 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) en lien avec le refus de la DAEC d'approuver certaines modifications projetées du PAL; elle rappelle à cet égard que le conseil communal, en tant qu'autorité planificatrice, dispose d'une large autonomie et d'un vaste pouvoir d'appréciation, que la DAEC n'a pas respecté en substituant son appréciation à celle de la commune. La recourante estime que les art. hhh RF et ggg partiel RF doivent être mis en zone dès lors que les conditions de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT sont soit remplies, soit impossibles à remplir au vu de la faible surface considérée. Ces mises en zone permettront de clarifier la délimitation actuellement approximative des SDA. Les parcelles auraient ainsi des limites et une forme plus cohérentes. S'agissant plus spécialement de l'art. hhh, la recourante relève qu'il est déjà construit, équipé et qu'il n'est plus exploitable du point de vue agricole malgré son classement en SDA. Sa mise en zone permettrait de valoriser le tissu bâti en favorisant une meilleure utilisation du sol. La commune propose également de ne mettre en zone qu'une surface de 1'015 m² de l'art. iii RF, solution qui permettrait d'améliorer la configuration des limites de terrain, de rendre 290 m² aux SDA, d'offrir une solution de parcage souterrain au quartier de "K. _____" et de mettre en conformité un terrain sur lequel un bâtiment est déjà construit. En ce sens, elle conteste qu'une telle mise en zone corresponde à une avancée dans la zone agricole et prétend au contraire que la construction existante s'intègre bien au bâti. En outre, elle expose que le refus de la DAEC de soumettre le secteur de "K. _____" à un PAD obligatoire la prive d'une possibilité d'aménager judicieusement une zone dont les défis en matière d'aménagement du territoire sont considérables. A son avis, l'obligation de PAD reste judicieux même si son périmètre devait se

limiter aux parcelles mmm, nnn, ooo et ppp RF. Finalement, la recourante estime que le refus de la DAEC d'affecter les art. hhh, iii et ggg (partiel) en zone à bâtir a des conséquences inacceptables sur la planification communale, faisant obstacle à la mise en œuvre de ses objectifs de développement, et que l'appréciation à laquelle a procédé l'autorité intimée n'a pas été faite conformément aux règles de l'art. 3 OAT.

D. Dans ses observations du 17 octobre 2018, la DAEC conclut au rejet du recours. En particulier, la Direction estime ne pas avoir violé l'autonomie communale ni toute autre disposition légale dans le cadre de sa décision. S'agissant du refus de mise en zone des art. hhh et ggg (partiel) RF, la DAEC constate, sur la base des préavis des différents services consultés, que les parcelles considérées ne se situent pas dans un secteur appelé à se développer (y compris pour des raisons de protection contre le bruit) et que l'éventuelle compensation des terrains nouvellement mis en zone ne change rien à cet état de fait. Concernant le refus de mettre en zone une surface de 1'015 m² de l'art. iii RF, la DAEC estime que l'urbanisation du quartier de "K. _____" est terminée. Une mise en zone supplémentaire constituerait une avancée dans la zone agricole qu'une non-conformité de l'affectation du sol ne saurait justifier. Relativement au refus d'approuver l'obligation d'établir un PAD dans le secteur de "K. _____", la DAEC souligne qu'en l'espèce, le PAD adopté par la commune ne pouvait pas être approuvé tel quel en raison de la non-approbation de la modification n° 11 (mise en zone partielle de l'art. iii RF). Finalement, l'autorité intimée rappelle qu'un simple calcul théorique montrant un déficit de capacité de la zone à bâtir pour accueillir la croissance future de la population ne permet pas à la commune de s'affranchir des principes de l'aménagement du territoire et que, conformément à la jurisprudence fédérale, celle-ci doit présenter un dimensionnement conforme au Plan directeur cantonal, procéder à une analyse détaillée et justifier les besoins en terrains résidentiels en considérant la problématique de préservation des SDA et en tenant compte du développement supra-communal, régional, voir supra-régional.

en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des dispositions générales des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), comme aussi en vertu de la règle particulière de l'art. 88 al. 3 LATeC. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites.

2.

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

2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, ce dernier imposant aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal cantonal statue avec un

plein pouvoir de cognition sur un recours de la commune interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de "*Angemessenheit*", cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa).

Il faut relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées).

3. La question se pose sérieusement de savoir s'il convient d'appliquer à la présente affaire les nouvelles règles introduites par le Plan directeur cantonal (PDCant) adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018 et approuvé par le Conseil fédéral en ce qui concerne l'urbanisation le 1^{er} mai 2019. En effet, même si cette planification est postérieure à la décision communale de mai 2017 et à celle de l'autorité intimée de juillet 2018, on doit se demander si un intérêt public éminent ne commande pas de faire respecter ces nouvelles normes au stade de la décision de dernière instance cantonale de recours (ATF 141 II 393 consid. 2.4). Or, sous cet angle, il saute aux yeux que les extensions de la zone à bâtir refusées par la DAEC se situent en dehors du territoire d'urbanisation délimité par le PDCant sur la carte de synthèse. Il est donc exclu d'étendre la zone à bâtir sur ces emplacements (cf. PDCant T102, 2. Principes). De plus, le fait que ces derniers se trouvent hors du territoire d'urbanisation implique également que les atteintes aux SDA ne sont pas considérées comme relevant d'un projet important par le canton au sens de l'art. 30 al. 1^{bis} let. a OAT (cf. PDCant T301 2. Principes). De ce point de vue également, la planification communale est fondamentalement contraire aux règles actuellement en vigueur.

Cela étant, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la mise en œuvre du PDCant 2018 dès lors qu'à l'évidence, le recours de la commune doit de toute manière être rejeté, même sans tenir compte de la nouvelle planification directrice. En effet, le projet de la commune heurte de front les dispositions de la LAT modifiée en 2014 et s'avère ainsi illégal.

4.

4.1. La LAT concrétise la nouvelle 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 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. 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 LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes 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.

Sur la base des buts ainsi définis, le nouvel art. 15 LAT a fixé les règles de dimensionnement des zones à bâtir en les articulant autour de quelques principes fondamentaux.

Outre le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir, qui n'est pas ici en cause, le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins, fait en vue de dimensionner une zone à bâtir, doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (AEMISSEGGER/KISLING, ad art. 15 LAT n° 51; BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, 2001, ch. ggg p. 108 s.). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (JOST, Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, 2000, p. 140 ss). Du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il est impératif, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis}, art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; cf. arrêt TF 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4; FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, p. 67; RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 9; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3ème éd. 2017, p. 22; cf. pour l'ancien droit déjà ATF 136 II 204 consid. 6.2.2).

4.2. Par ailleurs, la modification de la LAT de 2014 a aussi pour but de protéger de manière accrue les surfaces d'assolement. Concrètement, l'art. 30 al. 1bis OAT prévoit que des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que (let. a) lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et (let. b) lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

5.

5.1. En l'occurrence, la motivation du recours repose en grande partie sur la prémisse que la commune de A._____ peut également prétendre au développement de sa zone résidentielle dans le village de D._____ et qu'à ce propos, au vu des contraintes générales (notamment: SDA, protection de la nature et du paysage, ISOS), les modifications proposées constituent des petites mises en zones cohérentes et pragmatiques qui permettront d'améliorer l'organisation du territoire et de terminer les zones habitables en tenant compte des bâtiments déjà construits.

5.2. Modification n° 1.

La commune s'était déjà en partie ralliée au préavis de synthèse du SeCA du 20 décembre 2017 suite à la publication de la DAEC du 19 janvier 2018 en acceptant de réduire la mise en zone de

l'art. fff RF, tout en maintenant sa volonté de classer l'art. hhh RF ainsi qu'une portion de l'art. ggg RF. Dans le cadre de son recours auprès du Tribunal de céans, la commune s'est même ralliée à la décision de la DAEC s'agissant de l'art. fff RF, en proposant de surcroît d'abattre le hangar se trouvant sur ladite parcelle afin de rendre cette dernière exploitable pour l'agriculture. Subsiste cependant le litige concernant la mise en zone de l'art. hhh RF et de l'art. ggg RF (partiellement). Bien que la recourante estime qu'il faut appréhender la question sous un angle pragmatique, s'appuyant sur le fait que l'art. hhh RF est déjà équipé et bâti et que la portion de l'art. ggg RF ne permet pas, vu sa faible surface, de respecter les conditions de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT, elle perd de vue que la mise en zone à bâtir de ces parcelles est manifestement contraire au principe de concentration et contribue à un étalement injustifié de la zone à bâtir.

En effet, malgré la proximité des terrains avec d'autres habitations, il saute aux yeux que la mesure conduirait à étendre la zone à bâtir vers l'extérieur, contrairement à ce qu'impose le principe de concentration et de rationalisation des surfaces existantes. Les possibilités de densification de la parcelle, notamment avec le bâtiment construit, restent ainsi sans pertinence à ce jour; il s'agit d'un bâtiment qui relève de la zone agricole, avec une typologie typique de la campagne fribourgeoise, marquant l'entrée du village de D. _____ à cet endroit, ce que dénaturerait manifestement une mise en zone à bâtir. Sur le principe, on peine donc à comprendre la justification et la nécessité de ces développements en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique isolé du centre régional urbain de A. _____, aussi minimes soient-ils. En cela, le projet de planification se heurte, comme le soutient la DAEC, aux principes de l'aménagement du territoire, dans la mesure où celle-ci ne devra pas prioritairement avoir lieu à cet endroit du territoire cantonal. Selon le plan directeur communal en vigueur, le développement futur du village se situe au centre du village et vise à combler les espaces vides conformément aux principes d'aménagement du territoire rappelés précédemment. Cela ne signifie pas seulement que des nouvelles mises en zone doivent se faire à l'endroit où les constructions sont déjà existantes, mais il faut de plus, avant de procéder à des nouvelles emprises sur des surfaces encore non construites, vérifier si une utilisation plus rationnelle du sol à l'intérieur des zones existantes est possible. Comme l'a énoncé la DAEC, la recourante ne peut pas exiger une mise en zone à bâtir, ne serait-ce que des art. hhh RF et iii RF, en s'affranchissant des conditions strictes précitées de la législation fédérale du simple fait que ceux-ci contiennent des bâtiments déjà construits. La modification projetée se situe en périphérie du village de D. _____; elle contribue clairement à un étalement de la zone à bâtir en marge des secteurs construits et au détriment d'espaces encore préservés

De plus, la portion de l'art. ggg RF juxtaposant l'art. hhh RF est, quoi qu'en dise la recourante, actuellement classée en SDA et exploitée à ce jour comme tel, l'espace considéré faisant partie intégrante de l'art. ggg RF (cf. plan sous partie EN FAIT, lettre A). Or, cette mise en zone résidentielle périphérique ne constitue pas, à l'évidence, un but important au sens de l'OAT permettant de soustraire ladite surface à la zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2016 32 du 13 octobre 2016 consid. 9). La recourante ne peut ainsi pas être suivie lorsqu'elle prétend que les conditions de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT ne peuvent pas être remplies en raison de la faible surface du terrain ou lorsqu'elle fait valoir que la surface est compensée. Les conditions de l'OAT n'étant pas remplies, toute mise en zone à bâtir doit ainsi être exclue. Il en va de même de l'art. hhh RF, peu importe qu'une construction y soit déjà érigée, étant rappelé que celle-ci faisait initialement partie intégrante de l'art. ggg RF.

5.3. Modification n° 11.

Cette mesure d'aménagement litigieuse concerne également une mise en zone à bâtir d'une parcelle en bordure du village de D._____. L'art. iii RF se situait sur le territoire de la commune de J._____ lors de l'enquête préalable mais a dans l'intervalle été rattaché au village de D._____ ensuite d'une modification de la limite communale. La DAEC estime que le quartier de "K._____" est déjà terminé et que la route de desserte et le parking des art. qqq et rrr RF marquent clairement la limite entre le bâti et les terres agricoles environnantes, limite qui ressort d'ailleurs de la topographie. Par ailleurs, la décision querellée souligne aussi que les conditions de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT ne sont pas remplies pour permettre la mise en zone de l'art. iii RF. Enfin, la DAEC juge la mise en zone à bâtir projetée contraire aux dispositions fédérales en matière de densification.

On peut ici entièrement renvoyer à ce qui vient d'être exposé au considérant précédent s'agissant du respect du principe de concentration, notamment quant à l'obligation d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti au sens des art. 1 al. 2 let. a^{bis} et 3 al. 3 LAT, ainsi que des conditions pour faire passer des parcelles de la zone agricole à la zone résidentielle. Ici encore, la Cour de céans peine à comprendre la justification d'une densification en bordure extérieure d'une zone constructible dans un village périphérique, isolé du centre urbain et sur des terres qui, selon le Service de l'agriculture, doivent être préservées (cf. préavis de synthèse du SeCA du 20 décembre 2017, p. 12). En cela, la modification contestée se heurte aux principes de l'aménagement du territoire préconisant une orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. a^{bis} et b LAT). En outre, il saute aux yeux que la classification en zone à bâtir de l'art. iii RF, même partielle, étendrait la zone d'habitation au-delà de sa limite actuelle, dont l'art. rrr RF termine le secteur, et correspondrait à une avancée dans la zone agricole, soit un développement du tissu urbain vers l'extérieur contrairement au principe de concentration et de l'utilisation mesurée du sol. De même, il s'agit là encore d'un bâtiment qui relève de la zone agricole, avec une typologie typique de la campagne fribourgeoise, marquant l'entrée du village de D._____ à cet endroit, ce que dénaturerait manifestement une mise en zone à bâtir. Dans ce sens, et comme la relevé la DAEC, outre le bâtiment typique préexistant, ce secteur reste libre de toute construction. A l'instar de ce qui prévaut pour le bâtiment sis sur l'art. hhh RF, le fait que l'art. iii RF contienne déjà une construction et que la commune ait revu à la baisse la mise en zone projetée sur cet article ne modifie en rien ces constatations.

Sur ce point également le recours doit être rejeté.

6.

6.1. En lien avec la modification n° 11, le PAL projeté par la commune impose la mise en oeuvre d'un PAD pour le secteur "K._____". Bien que les objectifs poursuivis soient jugés pertinents tant par le SeCA que la DAEC, cette dernière estime qu'en raison du refus de la mise en zone à bâtir de l'art. iii RF (modification n° 11), la planification du secteur à PAD obligatoire n'est plus pertinente telle que prévue dans le dossier. Au surplus, elle estime qu'une modification du périmètre du PAD nécessiterait une nouvelle mise à l'enquête, la Direction n'ayant pas la compétence de modifier un PAL adopté par l'Autorité communale.

6.2. Il ne fait pas de doute que le refus, justifié, d'approuver l'affectation prévue de l'art. iii RF en zone à bâtir modifie complètement la mesure d'aménagement litigieuse. Cette parcelle joue un rôle

central dans le projet de PAD, ainsi que cela ressort du Rapport explicatif (p. 61). Ainsi, il est notamment mentionné que le PAD a "pour but d'assurer une bonne insertion spatiale pour les terrains nouvellement mis en zone à bâtir", alors que l'art. iii RF est la seule parcelle nouvellement affectée en zone de construction dans le périmètre considéré. De même, les objectifs du PAD comprennent par exemple la création d'une haie sur ledit article dans un but de préservation de la faune. La recourante a par ailleurs également relevé l'importance de l'art. iii RF pour la gestion de la mobilité douce et la minimisation des impacts de la voiture. Elle relève en particulier: "De plus, la topographie de ce secteur permettra aisément de créer des parkings souterrains destinés à l'ensemble du secteur." (cf. détermination de la recourante adressée à la DAEC du 19 février 2018, bordereau de la recourante du 14 septembre 2018, pièce 3).

Compte tenu de ce qui précède, l'obligation d'un PAD, dans les conditions qui y sont posées, est manifestement devenue obsolète sans l'art. iii RF. Il appartiendra à la recourante de retravailler la mesure d'aménagement, si elle entend établir un projet cohérent, sans la mise en zone refusée.

Dans tous les cas, l'autorité intimée n'a pas violé la loi en s'abstenant de se substituer à la commune dans cette tâche qui relève de sa compétence.

7. Finalement, la recourante estime que la décision querellée fait obstacle à la mise en œuvre de ses objectifs de développement communal et de développement harmonieux de son territoire qui lui permettraient d'absorber la croissance future de sa population. La Cour de céans fait sien les arguments de la DAEC à ce sujet. En effet, le développement du territoire doit se faire dans le respect du cadre législatif et jurisprudentiel en vigueur, de sorte qu'une mise en zone à bâtir doit tenir compte du périmètre dans lequel les terrains considérés sont inscrits au PDCant, des besoins au regard du développement supra-communal, régional voir supra-régional et s'analyser tant qualitativement que quantitativement dans le respect notamment des principes de concentration et des règles sur les SDA. Or, contrairement à ce que soutient la recourante, lorsque la DAEC mentionne que la zone à bâtir actuelle ne permet pas d'absorber la croissance future de la population (cf. ch. 1.3 de la décision querellée), la Direction se réfère non pas au village de D. _____ mais aux considérations générales du nouveau PDCant. Ainsi, force est de constater que, dans le cas d'espèce, tenant compte du positionnement du village de D. _____ dans un secteur où le développement projeté est qualifié de modéré, ces conditions n'ont pas été respectées s'agissant des points litigieux.

8.

Entièrement mal fondé, le recours est rejeté. Partant, la décision litigieuse est confirmée.

Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA. Il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de partie à la commune qui succombe.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision d'approbation partielle de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 18 juillet 2018 relative à la révision générale du plan d'aménagement local de la commune de A._____, secteur de D._____, est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

III. 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 3 octobre 2019/cpf/fsc

Le Président :

La Greffière :