



**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 2019 101

Arrêt du 3 février 2020

II^e Cour administrative

Composition

Président : Christian Pfammatter
Juges : Johannes Frölicher, Dominique Gross
Greffière-rapporteure : Vanessa Thalmann

Parties

COMMUNE A._____, **recourante**, représentée par
Me Christophe Chardonnens, avocat

contre

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 20 août 2019 contre la décision du 19 juin 2019

considérant en fait

A. Suite à la fusion, en janvier 2004, des Communes de B. _____, C. _____, D. _____ et E. _____, la nouvelle Commune A. _____ a procédé à une révision générale de son plan d'aménagement local (PAL), laquelle a été approuvée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 12 décembre 2011.

Afin de satisfaire à différentes demandes d'adaptations et de répondre aux exigences de la nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire, la commune a procédé à une adaptation de son PAL, que la DAEC a approuvée avec conditions le 21 août 2013.

B. Le dossier de demande préalable visant à répondre aux conditions de la décision d'approbation du PAL du 21 août 2013 a été déposé le 30 septembre 2014. Ce dossier comportait des extensions de zones à bâtir. Dès lors que celles-ci avaient été préavisées négativement par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), la commune y a par la suite renoncé au profit d'une densification des zones existantes par l'augmentation des indices brut d'utilisation du sol (IBUS) et d'occupation du sol (IOS).

Par avis publié dans la Feuille officielle (FO) n° fff, la commune a mis à l'enquête publique la révision partielle de son PAL, ayant pour but d'adapter celui-ci aux conditions d'approbation. Elle y a introduit des mesures qui ne faisaient pas partie des conditions d'adaptation, notamment une modification du règlement communal d'urbanisme (RCU) et, plus particulièrement, les augmentations précitées des valeurs de l'IBUS des zones centre village (art. 22 RCU), résidentielle à moyenne densité (art. 23 RCU), résidentielle à faible densité (art. 24 RCU) et mixte (art. 25 RCU). Le nouveau RCU prévoit également une légère augmentation des valeurs de l'IOS des zones résidentielle à moyenne densité et mixte.

Le 2 octobre 2017, le Conseil communal de A. _____ a adopté le dossier de la révision.

Le 2 novembre 2017, le Service de la mobilité (SMo) a préavisé défavorablement l'augmentation des IBUS, au motif que celle-ci ne prenait pas en compte la faible desserte en transports publics sur l'ensemble de la commune. Le préavis de synthèse d'examen final du SeCA du 30 octobre 2018 était également défavorable.

La DAEC a publié dans la FO n° ggg 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. La commune s'est déterminée le 14 décembre 2018, en produisant une analyse quantitative et qualitative tendant à justifier les augmentations d'indices contestées par la DAEC.

C. Par décision du 19 juin 2019, la Direction a partiellement approuvé la révision partielle du PAL. Elle a notamment refusé de permettre les nouveaux indices augmentés pour les art. 22, 23, 24 et 25 RCU, au motif que la desserte en transports publics était insuffisante par rapport au potentiel de développement que représentaient ces augmentations. Elle a souligné que, dans la mesure où la desserte n'était pas la même pour les différents secteurs de la commune, la densification ne pouvait être admise sans différenciation plus détaillée.

D. Par mémoire du 20 août 2019, la Commune A. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut – sous suite de dépens – à l’annulation de la décision et principalement à ce que les art. 22, 23, 24 et 25 RCU soient approuvés dans les teneurs qu’elle a proposés. Subsidiairement, elle demande le renvoi du dossier à la DAEC pour un nouvel examen dans le sens des considérants.

A l’appui de son recours, la commune fait valoir que, contrairement à ce qu’a retenu la DAEC, dans les faits, tous les secteurs de la commune bénéficient – depuis 2018 – d’une desserte en transports publics de qualité E au minimum, ce qui suffit selon l’ancien plan directeur cantonal (PDCant) pour justifier une mise en zone. Selon elle, si ce niveau de desserte permet une nouvelle mise en zone, il doit d’autant plus suffire pour densifier une zone à bâtir déjà existante. Elle souligne de plus qu’en cours de procédure, elle a également apporté la démonstration du potentiel réel de la densification et des effets de ces augmentations par rapport au tissu bâti, exemples à l’appui. Elle trouve par ailleurs contradictoire d’avoir été invitée suite à la fusion à uniformiser ses types de zones et les règlements y relatifs et de devoir aujourd’hui au contraire séparer sa zone à bâtir pour tenir compte des différents niveaux de desserte.

E. Dans ses observations du 20 novembre 2019, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle souligne qu’eu égard aux disparités des dessertes dans les zones ici litigieuses, et plus particulièrement à l’absence de desserte pour le secteur de D. _____, elle ne peut admettre les augmentations d’indices qui auraient pour conséquence une grande densification identique pour des secteurs non seulement hors dessertes, mais également pourvus de dessertes différentes. Elle estime que, si la densification du milieu bâti est souhaitée, celle-ci ne peut pas s’opérer aléatoirement et être identique dans des secteurs comprenant des niveaux de dessertes différentes. Elle souligne que de plus, dès lors que le Conseil fédéral, dans le cadre de l’approbation du nouveau PDCant, a astreint le canton de Fribourg à ne prendre en considération le niveau de qualité de desserte E qu’en cas de circonstances particulières, elle ne peut passer outre cette condition imposée par la Confédération et résultant du droit fédéral. L’autorité relève enfin que la commune procède à une augmentation majeure de ses indices dans l’ensemble de ses zones destinées à l’habitation, ce qui signifie qu’elle redéfinit en profondeur la physionomie de ses secteurs et change la stratégie en matière de développement de son territoire, laquelle n’a pas sa place dans un dossier d’adaptation aux conditions d’approbation de la DAEC. Elle rappelle qu’elle est fondée à corriger la planification lorsque celle-ci ne respecte pas, ou pas suffisamment, la législation fédérale ou lorsqu’elle apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics dépassant la sphère communale, ce qui est le cas en l’espèce. Elle joint à sa réponse une détermination du SMO du 18 novembre 2019, confirmant que, d’après les définitions applicables, le secteur D. _____ doit être considéré comme non desservi par les transports publics.

F. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l’appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

La commune – au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire – est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est en outre recevable en vertu 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). 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 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la 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 sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées).

3.

3.1. Le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DAEC, autorité qui doit examiner et approuver les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1), et non pas au stade de l'adoption initiale par l'autorité communale (arrêts TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019 et 602 2016 99/154 du 13 novembre 2017 consid. 2c, confirmé par l'arrêt TF 1C_15/2018 du 15 avril

2019). En instituant expressément un effet liant du PDCant "dès son adoption par le Conseil d'Etat", le texte de l'art. 18 al. 1 LATeC contient une disposition transitoire claire qui fixe sans ambiguïté le moment à partir duquel les autorités cantonales et communales fribourgeoises doivent appliquer la nouvelle planification directrice.

3.2. Le 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le nouveau PDCant, qui a été approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. En l'occurrence, la DAEC a pris sa décision d'approbation le 19 juin 2019 et doit appliquer les règles du nouveau PDCant (cf. arrêt TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019).

En effet, il n'est pas défendable de continuer d'appliquer une planification directrice désuète et périmée (cf. ATF 141 II 393 consid. 3), non conforme au droit fédéral, alors même que celle-ci a été remplacée par une autre, en vigueur depuis le 2 octobre 2018, qui applique les nouveaux principes issus de la révision de la LAT de 2014.

3.3. Au vu de ce qui précède, la commune se trompe si elle repose son argumentation sur les principes de l'ancien PDCant.

Il en résulte également que le grief de la commune relatif à un comportement contradictoire de l'autorité est sans pertinence. Celle-ci doit appliquer les règles en vigueur au moment de sa décision. Ainsi, si l'autorité oblige, en 2019, une commune à différencier les indices bruts d'utilisation du sol et d'occupation du sol par rapport aux différents secteurs de son territoire communal, cela n'est aucunement contraire à l'obligation d'uniformiser les règles applicables, exigence liée à une révision générale du PAL suite à une fusion. D'une part, la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur en 2014, peut exiger une autre approche sans que cela viole le principe de la confiance, d'autre part, l'obligation d'uniformiser les règlements au maximum ne signifie pas d'aller aussi loin que de traiter d'une manière égale ce qui ne l'est pas.

Finalement, il faut rappeler à la commune que le Tribunal et la Direction appliquent le droit d'office. Il est manifeste qu'une information du SeCA qui indique que l'augmentation des indices n'a pas été justifiée par une documentation relative au potentiel et à l'intégration dans le bâti ne saurait lier le Tribunal en application du principe de la confiance dans le sens que la production d'une telle documentation scelle le sort de la question. Par ailleurs, au vu de la motivation de la décision de la DAEC, il n'était pas nécessaire de motiver celle-ci spécialement quant à l'aspect du potentiel de ces mesures; il ressort en effet clairement des considérants que le potentiel de densification provoque une urbanisation à un endroit du canton où – en partie du moins – cela n'est pas souhaité, ce qui consiste en une motivation largement suffisante.

4.

4.1. L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1^{er} décembre 2014 consid. 3.2).

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du

territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la LAT. Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). Combinés avec les buts de l'art. 1 LAT, les principes de l'art. 3 LAT ne constituent pas un système exempt de toute contradiction, mais doivent être intégrés à une pesée générale des intérêts en vue de la meilleure concordance possible. Qu'il faille harmoniser ces intérêts entre eux ne doit pas remettre en cause le caractère contraignant de leur prise en considération (cf. arrêt TF 1C_429/2017 du 25 juillet 2018 consid. 2.1). Les principes de l'aménagement du territoire sont ainsi justiciables (ATF 112 la 65 consid. 4; arrêts TF 1C_157/2014 du 4 novembre 2015 consid. 3.3, *in* ZBI 117 p. 444; 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1).

4.2. Les nouvelles dispositions de la LAT – entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 – redéfinissent notamment le contenu des plans directeurs cantonaux (art. 8 et 8a LAT) et précisent les critères que doit remplir un terrain pour pouvoir être classé en zone à bâtir (art. 15 LAT). Les cantons doivent définir dans leurs plans directeurs la répartition des surfaces à bâtir et la coordination régionale.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1^{er} mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, ad art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, *in* FHB Öffentliches Baurecht, 2016, n° 1.52).

4.3. Selon l'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:

- " a. *de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics;*
- a^{bis}. de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat;*
- b. *de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;*
- c. *de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;*
- d. *d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;*
- e. *de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres."*

On note que, 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 (FF 2010 959, 975 ch. 2.3 et 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 2008, p. 64 s.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3^{ème} éd. 2017, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 73), et cela notamment en raison de leur raccordement insuffisant à la desserte par les transports publics.

4.4. Le PDCant – adopté par le Conseil d'Etat en octobre 2018 – prévoit que des extensions des zones à bâtir pourront être étudiées à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Celles-ci ne seront toutefois admises qu'avec une densité correspondant à une utilisation optimale. Le nouveau PDCant interdit en conséquence des nouvelles zones à bâtir destinées à la faible densité, par exemple pour des villas individuelles. De telles zones ne pourront plus être planifiées (cf. B. Volet stratégique, p. 8). En outre, il consacre un chapitre aux principes régissant la densification (cf. CH1 Urbanisation et équipements, T103 Densification et requalification).

Par ailleurs, la représentation du territoire d'urbanisation sur la carte de synthèse du nouveau PDCant permet d'identifier les secteurs où le canton juge que les extensions de zones à bâtir sont importantes.

D'après le nouveau PDCant, le schéma stratégique (cf. B. Volet stratégique, p. 27) définit les priorités de développement comme suit:

" *Priorité 1: agglomérations: Croissance prioritaire*

Priorité 2: centres régionaux: Croissance prioritaire

Priorité 3: croissance stable

Priorité 4: croissance modérée

Priorité 4 (tissu touristique): Développement adapté

Espace rural: Préservation des bonnes terres agricoles".

Comme mentionné ci-dessus, en application de l'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront repartis judicieusement et planifient en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. La coordination des transports et la planification du milieu bâti revêtent une importance particulière (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, ad art. 3 n° 67). A l'évidence, cette coordination ne peut pas seulement influencer les nouvelles mises en zone, mais elle doit également être prise en compte dans le cadre de mesures de densification. Il n'est en effet pas souhaitable de densifier à des endroits du territoire qui ne s'y prêtent pas. L'objectif doit être celui de la densification de secteurs équipés et bien desservis, proches des centres et infrastructures. Ainsi, le seul fait qu'une zone à bâtir est déjà existante ne justifie pas automatiquement la densification, au risque sinon de mettre en péril l'objectif du PDCant d'assurer à la population une mobilité durable en transports publics (cf. Nouveau PDCant, CH2 Mobilité, T201 Transports publics; cf. à ce sujet également: Nouveau PDCant, CH1 Urbanisation et équipements, T103 Densification et requalification).

Le PDCant émet les principes suivants en ce qui concerne la desserte. Sous le thème "densification et requalification" (cf. Nouveau PDCant, CH1 Urbanisation et équipements, T103 Densification et requalification; voir particulièrement, p. 5), le PDCant cite notamment ce qui suit parmi les principes:

" (...)

- > *Permettre la densification du milieu bâti:*
 - > *aux endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C;*
 - > *aux endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité (équipements publics, commerces, secteurs d'emplois et quartiers de densification moyenne ou haute) est démontrée.*
- > *Dans les endroits présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes:*
 - > *limiter la densification au niveau de densité maximal du tissu bâti existant, par type de zone;*
 - > *autoriser les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti existant uniquement pour les zones destinées aux installations et constructions d'intérêt public."*

Dans le but de la mise en application de ce principe et, plus particulièrement, de l'art. 3 al. 3 let. a LAT, le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir (cf. Nouveau PDCant, CH2 Mobilité, T201 Transports publics, p. 9; cf. également Plan cantonal des transports, mai 2011, p. 14 s.) en instaurant 5 niveaux de desserte (A - E).

Dans son rapport d'examen du 9 avril 2019 du nouveau PDCant (cf. p. 13 s.), le niveau de desserte E a été critiqué par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Conseil fédéral a approuvé en date du 1^{er} mai 2019 la révision du plan directeur du canton de Fribourg en émettant notamment la condition suivante: "*le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières*" (FF 2019, p. 3290, ch. 4 let. b).

5.

La Commune A. _____ se compose de quatre secteurs: C. _____, E. _____, B. _____ et D. _____. Le secteur de C. _____ se situe en priorité d'urbanisation 2 – tissu urbain de centres régionaux –; les trois autres secteurs se situent, eux, en priorité 4 – secteurs urbanisés de tous les autres types d'espace –, à savoir la priorité d'urbanisation la plus faible (cf. Nouveau PDCant, B. Volet stratégique, schéma stratégique, p. 27).

La mesure de planification souhaitée consiste en l'augmentation des IBUS liée à une augmentation des IOS. La commune explique que ces mesures permettent une augmentation potentielle des surfaces constructibles sur les parcelles concernées comprise entre 30 % et 50 % environ par rapport aux indices de 2013, selon les situations retenues dans son analyse. Elle précise que le droit à bâtir attribué par l'augmentation des IBUS peut être utilisé en fonction des IOS, des hauteurs et des distances aux limites à respecter. La Cour de céans constate qu'il en résulte une augmentation considérable du potentiel d'accueil dans toutes les zones concernées, indépendamment de leur emplacement sur le territoire communal. Dans ce sens, si elle s'applique à tous les secteurs de la commune, la mesure contrevient au plan stratégique d'urbanisation et, pour ce seul motif déjà, au PDCant s'agissant du niveau de développement voulu du territoire d'urbanisation. En effet, pour trois des secteurs concernés, seule une croissance modérée est

prévue, laquelle est largement outrepassée avec une augmentation planifiée de 30 à 50 %. Comme l'a relevé la DAEC, la localisation de ces densifications ne correspond pas aux principes de la LAT, repris dans le PDCant, et ce même si ces terrains se trouvent déjà en zone à bâtir.

En outre, le PDCant prévoit que le développement des zones d'habitation et d'activités doit se faire à des endroits bien desservis par les transports publics, but par ailleurs également visé par la LAT. Pour apprécier cette condition, le niveau de desserte est déterminant. Le Tribunal cantonal peut d'emblée se rallier à l'avis de la DAEC, selon lequel le niveau de qualité de desserte E ne suffit en principe pas pour admettre la densification d'un secteur. En l'occurrence, il peut être constaté ce qui suit s'agissant de la qualité des niveaux de desserte des secteurs de la commune. A l'intérieur des mêmes zones à bâtir, le niveau de desserte n'est pas identique, notamment en raison de leur emplacement dans les différents secteurs communaux. Ainsi, on trouve une desserte de qualité C et D pour une partie du centre au secteur "E. _____", une desserte de niveau E pour les secteurs "C. _____" et "B. _____", tandis que le secteur "D. _____" est considéré comme secteur hors desserte. Pour ce dernier secteur, il peut être renvoyé à la qualification du niveau de desserte effectuée par le service spécialisé dans sa prise de position du 18 novembre 2019, dans laquelle il a constaté que l'existence de la ligne hhh des TPF, plus particulièrement la fréquence des courses, ne suffisait pas pour atteindre le niveau de desserte E. Quoi qu'il en soit, aucun élément ne permet en l'espèce de retenir que le niveau de desserte E pourrait entrer en considération pour densifier à cet endroit. En effet, l'argument invoqué par la commune, selon lequel il s'agit pour elle du seul moyen de se développer, ne constitue à l'évidence pas une circonstance particulière permettant une densification malgré les dessertes insuffisantes. Partant, pour ce deuxième motif également, il n'est pas possible d'uniformiser la densification de la commune par une augmentation identique des indices pour tous les secteurs de la même zone, dès lors que ceux-ci ne disposent pas tous du même niveau de desserte.

Au demeurant, il ressort du PDCant qu'afin de coordonner urbanisation et transports, la densification est autorisée sans limite particulière aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C; une qualité de desserte moindre peut être admise pour autant que des liaisons attractives et sécurisées pour la mobilité douce vers une gare et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité existent. En revanche, dans les endroits ne remplissant pas les conditions requises en matière de desserte en transports publics et de liaisons de mobilité douce, la densification est limitée au niveau du tissu bâti existant le plus dense, par type de zone. A ces endroits, les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti sont également limités: ils ne sont autorisés qu'en cas de besoin en constructions d'intérêt public (cf. Nouveau PDCant, CH1 Urbanisation et équipements, T103 Densification et requalification, p. 5).

La Cour de céans constate enfin que la mesure proposée par la commune change considérablement la stratégie de développement et, partant, le caractère et l'aspect des secteurs concernés, ce qui ne peut pas se faire dans le cadre d'une révision partielle d'un PAL.

Ainsi, s'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus d'approbation est une manière de réaliser les intérêts publics précédemment évoqués; quoi qu'en dise la recourante, il est ainsi apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol.

6.

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

6.2. Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA.

Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie.

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 19 juin 2019 relative à la révision partielle du plan d'aménagement local de la Commune A. _____ est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice.

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 3 février 2020/jfr/vth

Le Président :

La Greffière-rapporteure :