



**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 3

Arrêt du 3 septembre 2019

II^e Cour administrative

Composition

Président : Christian Pfammatter
Juges : Johannes Frölicher, Dominique Gross
Greffier-stagiaire : Fabien Schafer

Parties

HOIRIE A. _____, recourante

contre

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

COMMUNE DE B. _____, intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 14 janvier 2019 contre les décisions du 21 novembre 2018

attendu

que, par publications dans la Feuille officielle, la Commune de B._____ a mis à l'enquête la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Son projet a fait l'objet de diverses oppositions, dont celles déposées en 2013 et en 2014 par les membres de l'hoirie A._____, propriétaires notamment de l'ancien art. ccc (actuellement ddd) du registre foncier (RF) de la commune. Par décision du 25 mars 2014, la commune a rejeté les oppositions pour autant que recevables. Cette décision a fait l'objet le 19 mai 2014 d'un recours des opposants déboutés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; procédure eee). Ils ont indiqué ne pas comprendre que leur terrain, quasiment enclavé dans la zone à bâtir, ne soit pas affecté à la zone à bâtir alors que d'autres parcelles situées sur des surfaces d'assolement et hors périmètre d'extension de la zone à bâtir (secteur "F._____") l'avaient été. A leur avis, la révision du PAL n'est pas conforme à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), entrée en vigueur le 1er mai 2014;

que, le 15 juin 2015, la commune, qui avait soumis pour approbation le projet de révision à la DAEC, a retiré le dossier en vue de le rendre conforme au nouveau droit, spécialement sous l'angle de la justification globale des extensions de la zone à bâtir et des mesures de compensation exigées par les art. 38a LAT et 52a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Pour une partie des nouvelles mises en zone, des mesures compensatoires ont pu être trouvées; pour une autre partie, la commune a demandé de différer l'approbation en attendant qu'elle trouve une solution pour la compensation;

que, en 2015 et 2016, la commune a mis à nouveau à l'enquête publique le projet de révision. En 2016, les membres de l'hoirie A._____ ont derechef formé opposition en invoquant la violation du droit fédéral et en concluant à la mise en zone à bâtir de leur terrain plutôt que des parcelles choisies par la commune (F._____, G._____). L'opposition a été rejetée par la commune le 29 mai 2017, qui a adopté le même jour la planification litigieuse. Les opposants ont recouru le 3 juillet 2017 contre ces prononcés auprès de la DAEC (procédure hhh);

qu'en 2018, alors même que la révision générale du PAL entamée en 2013 était toujours en cours puisque toute la phase d'approbation et de recours devait encore se dérouler, la commune a mis à l'enquête publique une révision partielle de son PAL. Cette dernière a pour objectif la mise en zone de centre en lieu et place de la zone d'activités actuelle du périmètre où est implanté I._____. Dans ce secteur, il est prévu de réaliser le projet "J._____", comprenant notamment de très nombreuses habitations, la construction d'un nouveau centre commercial, un parc aquatique et le déplacement de la gare CFF. En 2018, un projet de plan d'aménagement de détail (PAD K._____) qui vise à préciser le projet "J._____" a été mis à l'enquête publique. Les membres de l'hoirie se sont également opposés à ces projets;

que, le 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le nouveau plan directeur cantonal (PDCant), qui a été approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019;

que, par décision du 21 novembre 2018, la DAEC a procédé à l'approbation partielle de la révision générale du PAL, sans y intégrer la révision partielle de cette planification qui est liée au projet "J._____". Sous chiffre 2.3 intitulé "Remarques par rapport au nouveau PDCant", elle a indiqué ce qui suit:

"Au vu du calendrier de la présente procédure et des travaux de révision du PDCant en cours, la DAEC précise les points suivants:

Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, depuis son adoption par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, le PDCant lie les autorités cantonales et communales. Dès cette date et pour les dossiers mis à l'enquête postérieurement, la DAEC est ainsi tenue d'examiner les PAL sous l'angle des nouvelles exigences cantonales.

S'agissant la révision du PAL de la commune de B._____, les mises à l'enquête sont survenues avant cette adoption. Il fait alors sens que la DAEC analyse ce dossier sous l'angle du PDCant actuellement en vigueur, exception faite pour le volet "Utilisation du sol" du PDCom. L'examen de cet aspect se base dès maintenant sur le nouveau PDCant et plus précisément sur le nouveau territoire d'urbanisation. Il apparaît en effet contradictoire et peu opportun que le Service, respectivement la DAEC, accepte des secteurs d'extension au PDCom non conformes au territoire d'urbanisation, rendant de fait impossible les futures mises en zone à bâtir de ces secteurs, car elles-mêmes seraient non conformes au territoire d'urbanisation. Il est ainsi dans l'intérêt de la commune que la DAEC base sa décision pour les extensions au PDCom en fonction de ces nouveaux critères, afin que ces mesures de planification ne soient pas inapplicables une fois le nouveau PDCant entré en vigueur.

Pour ce qui concerne le dossier d'affectation, et plus précisément le PAZ et le RCU, celui-ci est analysé selon les critères de l'ancien PDCant.

Comme mentionné au chapitre 1 de la présente décision, pour le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, si la commune se limite à la réalisation des conditions demandées par la DAEC, l'ancien PDCant sera appliqué, dans un délai de 6 mois. Par contre, en cas de modifications supplémentaires touchant notamment le dimensionnement de la zone à bâtir ou pour toute mise à l'enquête après le délai, les règles du nouveau PDCant seront à prendre en compte".

qu'ainsi, appliquant l'ancien PDCant, qui reconnaissait à la commune un facteur de dimensionnement de 1.4 et un potentiel de mise en zone qui s'élevait concrètement à 113'817 m², elle a admis une extension des zones à bâtir de 12'922 m² au plan d'affectation des zones (PAZ), notamment sur des surfaces d'assolement (SDA). Par ailleurs, faute de surfaces de compensation admissibles (problème avec les terrains prévus sur le territoire de la Commune de L._____), elle a renvoyé l'examen de la mise en zone à bâtir du secteur F._____ (surface de 58'740 m²) au dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, dossier qui doit être déposé par la commune dans un ultime délai de 6 mois, en soulignant qu'il était exclu, sous l'angle de la sécurité du droit, de laisser indéfiniment en suspens l'affectation de portions du territoire communal. Elle a également reporté la mise en zone de l'art. mmm RF (surface de 11'892 m²) jusqu'à ce que la construction de parkings souterrains soit imposée par le règlement communal d'urbanisme (RCU) et que le respect des règles en matière de bruit soit garanti. Elle en a fait de même pour l'affectation de l'art. nnn RF jusqu'à ce que la commune justifie son maintien en zone d'intérêt général; à défaut d'utilisation dans un but d'intérêt général, il a été demandé au planificateur d'envisager une mise en zone résidentielle. La DAEC a en revanche refusé d'approuver le concept de stationnement, diverses extensions futures de la zone à bâtir inscrites au plan directeur communal ainsi que le maintien ou la mise en zone à bâtir de quelques parcelles localisées en dehors des limites d'urbanisation;

que, le même jour, soit le 21 novembre 2018, la DAEC a rendu deux décisions séparées pour trancher les recours des membres de l'hoirie A._____;

qu'elle a ainsi admis très partiellement le recours dans la procédure eee en ce sens que la commune a été enjointe de supprimer les chemins de protection IVS de catégorie 3 de son PAZ. Pour le surplus, sur son objet principal concernant la mise en zone à bâtir de l'art. ccc RF, le recours a été rejeté. En substance, l'autorité a considéré qu'elle ne pouvait pas contraindre le planificateur local à revoir l'affectation de cette parcelle agricole dès lors qu'elle n'est que partiellement bordée par la zone à bâtir et que, par conséquent, son maintien en zone agricole reste dans les limites du pouvoir d'appréciation de la commune. La DAEC a refusé par ailleurs d'examiner ce grief en lien avec la mise en zone à bâtir du secteur F._____, dès lors que l'examen de cet aspect de la planification a été renvoyé à l'examen final du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, en raison du fait que la commune est encore en recherche de terrains de compensation. Si cette dernière n'est pas en mesure de proposer des mesures de compensation satisfaisantes, la mise en zone de ce secteur ne pourra pas être approuvée. Elle a constaté ainsi que sa décision ne porte pas sur la mise en zone du quartier de F._____. Sur un plan procédural, la DAEC a constaté que le droit d'être entendu des recourants avait été violé par la commune qui ne s'est pas prononcée sur le maintien de l'art. ccc RF en zone agricole, mais a considéré que cette informalité avait été réparée en procédure de recours;

que, pour sa part, le recours, objet de la procédure hhh, a été rejeté dans la mesure de sa recevabilité. A cette occasion également, la DAEC a retenu que le droit d'être entendu des recourants pouvait avoir été violé devant l'instance précédente, mais que la situation avait été corrigée en procédure de recours. Elle n'est pas entrée en matière sur les griefs visant le secteur K._____, dès lors que les questions à ce propos seront examinées dans le cadre d'une autre procédure. Les autres critiques concernant la planification routière et ferroviaire ont été jugées irrecevables, faute de motivation suffisante. Enfin, la DAEC n'est pas entrée en matière sur les griefs en lien avec la première mise à l'enquête (procédure eee), traités dans son autre décision;

qu'agissant le 14 janvier 2019, les membres de l'hoirie A._____ ont contesté devant le Tribunal cantonal les décisions de la DAEC rendues sur recours (procédure eee et hhh) ainsi que la décision d'approbation partielle de la révision générale du PAL de B._____. Ils concluent au renvoi de l'affaire à la DAEC pour qu'elle oblige la commune à revoir sa planification afin qu'elle affecte l'art. ooo RF en zone résidentielle et non pas en zone d'intérêt général, qu'elle écarte le secteur F._____ du périmètre d'urbanisation et qu'elle affecte les art. ppp RF et ccc (ddd) RF en tant que tissu bâti dans un périmètre constructible au PAL, au PDCant et au plan d'agglomération de 3^{ème} génération (PA3). Ils requièrent également la mise en zone de l'art. ppp RF dans son intégralité et pas seulement sur l'emprise du chemin public;

qu'à l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent une violation du droit fédéral dès lors que la planification litigieuse prévoit des extensions de la zone à bâtir hors du tissu bâti et sur des terres d'assolement alors qu'une mise en zone de leur terrain art. ccc RF respecterait les exigences en matière de planification vers l'intérieur du tissu bâti. Constatant que les limites prévues par le périmètre d'urbanisation du PDCant et du PA3 évitent de manière grossière leur parcelle et prévoient des extensions bien au Nord de celle-ci, ils remettent en cause ces planifications directrices à l'occasion du recours contre le PAL. Ils reprochent à la DAEC de n'avoir pas fait appliquer le droit fédéral dans la planification locale et régionale. Dans ce sens, ils critiquent le report de l'examen de la mise en zone du secteur F._____ moyennant quelques adaptations à réaliser dans les 6 mois. A leur avis, la décision communale est contraire au droit et il incombait à la DAEC de corriger d'emblée la situation. Le respect du moratoire et des règles en matière de compensation ne vont pas modifier l'inadéquation de l'emplacement de F._____

hors du tissu bâti. Les recourants craignent qu'avec le report de l'examen de cette mise en zone, il ne leur soit plus possible de recourir pour défendre leurs intérêts s'agissant de l'art. ccc RF;

que l'informalité qui affectait le mémoire de recours (absence de signature des recourants) a été réparée le 1^{er} février 2019 dans le délai imparti;

que, le 26 juin 2019, l'autorité intimée a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet dans la mesure de sa recevabilité. Elle rappelle qu'elle a reporté l'examen de la mise en zone à bâtir du quartier de F. _____, de sorte que les critiques des recourants portent sur des questions de fond qui n'ont pas encore été traitées et sont donc irrecevables. Elle estime de plus que les intéressés n'ont pas qualité pour contester la planification directrice, qui ne lie que les autorités. Pour le surplus, elle renvoie aux considérants des décisions attaquées;

que, le 10 juillet 2019, les recourants ont déposé une réponse spontanée suite à la communication des observations de la DAEC. Ils déplorent l'imbroglio des multiples procédures ouvertes par la commune, ponctuées par toute une série de mises à l'enquête. Ils relèvent qu'en principe, seules les modifications mises à l'enquête peuvent faire l'objet d'opposition et de recours subséquent. Dans ces conditions, si le principe de la mise en zone du quartier de F. _____ est admis sous réserve de quelques conditions, seules ces conditions pourront faire l'objet d'une contestation et non plus le principe même de la mise en zone. A leur avis, le risque existe qu'ils ne puissent défendre leurs intérêts dans une procédure ultérieure;

que, le 16 juillet 2019, la commune a déposé ses observations. Elle conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. S'agissant du grief visant le non-maintien de l'art. ooo RF en zone d'intérêt général, elle relève que les recourants n'en sont pas propriétaires, de sorte qu'ils n'ont pas qualité pour agir. En ce qui concerne la zone F. _____, elle rappelle que, dans sa décision du 21 novembre 2018, la DAEC a reporté au dossier d'adaptation aux conditions d'approbation la mise en ZRMD III avec PAD obligatoire du secteur et que, par conséquent, le recours contestant la mise en zone est prématuré. La commune souligne encore que l'art. ppp RF n'appartient pas non plus aux recourants et que, sous cet aspect, la conclusion visant son affectation à la zone à bâtir est irrecevable. Pour ce qui a trait à la même conclusion visant l'art. ccc (ddd) RF, qui appartient aux membres de l'hoirie, la commune constate que ce terrain ne figure pas dans le périmètre d'urbanisation général de la zone à bâtir du Grand Fribourg, tel qu'il ressort du nouveau PDCant et du PA3. Dès l'instant où ces planifications directrices lient les autorités, le planificateur local n'avait d'autre choix que de renoncer à la mise en zone requise. A son avis, d'ailleurs, le Tribunal cantonal n'a pas non plus le pouvoir de remettre en cause ces planifications approuvées par les organes compétents. Enfin, il est indiqué une fois de plus que les recourants ne sont pas propriétaires de l'art. ppp RF qui supporte le chemin public prévu à cet endroit et n'ont donc aucun intérêt à se plaindre de son affectation;

que, le 2 septembre 2019, la commune a annoncé qu'elle allait déposer une détermination spontanée jusqu'au 17 septembre 2019 au plus tard. Elle a indiqué notamment ce qui suit:

"[Cette détermination] se fondera sur l'adoption par décision du Conseil communal du 19 août 2019 du plan d'aménagement local issu de la prise en compte des conditions d'approbation contenues dans l'arrêté rendu le 21 novembre 2018 par la DAEC, de l'intégration dans le nouveau PAL des modifications relatives au secteur K. _____, de sorte qu'il n'y aura plus de révision partielle séparée en lien avec celui-ci, et de la justification du PAL ainsi adopté avec le Plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018 et approuvé par le Conseil fédéral, en ce qui concerne sa partie "urbanisation", le 1^{er} mai 2019.

Ces éléments sont naturellement essentiels pour pouvoir disposer d'une vision complète de la situation.

Il sied de relever que cela va précisément dans le sens de ce que souhaitent les recourants dans leur détermination du 10 juillet 2019 relative au recours cité en titre, dans laquelle ils se réfèrent expressément à l'opposition qu'ils ont formulée à l'encontre du dossier de PAL révisé adopté le 19 août 2019 par le Conseil communal";

considérant

que, déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites;

qu'en particulier, les recourants ont qualité pour conclure à la mise en zone à bâtir de l'art. ccc (ddd) RF dont ils sont propriétaires et qui se situe dans le périmètre soumis à révision du PAL. Etant directement concernés par la planification litigieuse, ils sont également habilités à se plaindre d'éventuels vices de procédure ayant conduit à l'adoption puis à l'approbation de cette planification qui ne prend pas en considération leurs requêtes. Ils invoquent notamment, dans ce cadre, une violation des nouvelles dispositions de la LAT, qui prescrivent un développement de la zone à bâtir vers l'intérieur;

que, dans la mesure où, dans sa lettre du 2 septembre 2019, la commune reconnaît expressément que les décisions attaquées du 21 novembre 2018 ne sont pas conformes au droit dès lors qu'elles n'ont pas tenu compte "d'éléments naturellement essentiels pour pouvoir disposer d'une vision complète de la situation", on doit considérer qu'elle conclut implicitement à l'admission du recours. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'attendre sa détermination supplémentaire annoncée pour le 17 septembre 2019 avant de se prononcer dans le sens qu'elle indique. Il n'y a pas de violation du droit d'être entendu lorsque, comme en l'espèce, l'issue du jugement correspond aux conclusions de la partie. La prise de position du 2 septembre 2019 suffit pour statuer en toute connaissance de cause;

qu'à cet égard, la commune se trompe si, par le biais d'une détermination supplémentaire, elle espère pouvoir corriger devant le Tribunal cantonal une planification qu'elle reconnaît défectueuse. Elle n'a pas le pouvoir de modifier les décisions du 21 novembre 2018, qui ont été rendues par la DAEC, et, de plus, il n'appartient pas au Tribunal cantonal de faire œuvre de planificateur en première instance. En réalité, la seule chose à faire, ainsi que l'on verra ci-après, est d'annuler le plus vite possible les décisions attaquées de manière à clarifier rapidement la situation, dans le sens admis par la commune elle-même, et à permettre au planificateur local de faire son travail sur une base saine sans perte de temps supplémentaire due à des démarches procédurales inutiles. Du moment que l'affaire est renvoyée à la DAEC, la commune pourra se faire entendre à nouveau dans le cadre de la procédure d'approbation. La même constatation est également valable pour les recourants;

que ces questions préalables étant réglées, il convient de se prononcer sur le fond, en constatant, avec la commune, que l'autorité intimée a effectivement ignoré les éléments "naturellement essentiels pour pouvoir disposer d'une vision complète de la situation";

qu'en premier lieu et surtout, ainsi que la DAEC l'a relevé dans sa décision d'approbation, il se pose dans le cas de la révision générale du PAL de B. _____, la question fondamentale de savoir quelles sont les règles directrices applicables pour juger de la conformité du projet au droit fédéral. La même question se pose pour se prononcer sur le recours. En effet, le nouveau PDCant a été adopté par le Conseil d'Etat le 10 octobre 2018, soit environ un mois avant la décision d'approbation du 21 novembre 2018. Dans la mesure où l'art. 18 al. 1 LATeC prescrit que, dès son approbation par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales, il est surprenant que la DAEC ait décidé de ne pas tenir compte des nouvelles règles pour apprécier le projet de planification en estimant qu'il se justifiait d'appliquer l'ancien PDCant pour toutes les planifications mises à l'enquête avant le 10 octobre 2018;

qu'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;

que les motifs pratiques invoqués par la DAEC dans sa décision pour continuer à appliquer l'ancien PDCant ne sont pas suffisants pour justifier de ne pas respecter le prescrit de la loi;

qu'il a déjà été jugé que 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 LATeC), et non pas au stade de l'adoption initiale par l'autorité communale (arrêt TC FR 602 2016 99/154 du 13 novembre 2017, consid. 2c, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C.15/2018 du 15 avril 2019). Il importe peu dès lors que le conseil communal se soit prononcé avant l'entrée en vigueur du nouveau PDCant. Il appartenait à la DAEC, dans le cadre de la procédure d'approbation, de faire corriger le projet de PAL pour tenir compte de la planification directrice supérieure qui la liait;

qu'il n'est pas défendable de continuer d'appliquer une planification directrice désuète et périmée (cf. ATF 141 II 393 considé 3), non conforme au droit fédéral, alors même que celle-ci a enfin été remplacée par une autre, en vigueur depuis le 10 octobre 2018, qui applique les nouveaux principes issus de la révision de la LAT de 2014 et qui, au demeurant, a été approuvée par le Conseil fédéral dans l'intervalle;

qu'on cherche en vain dans l'ancien PDCant comme aussi dans la décision d'approbation du PAZ (la DAEC a appliqué le nouveau PDCant au plan directeur communal) les éléments que l'art. 8a LAT impose de respecter, soit

- la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale;
- la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain;

- la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti;
- la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT;
- la manière de renforcer la requalification urbaine;

que ces exigences supposent nécessairement un plan directeur cantonal fondé sur d'autres bases que l'ancienne planification, incompatible;

qu'en outre, le fait qu'en l'occurrence, l'application de l'ancien PDCant, avec ses normes de dimensionnement de la zone à bâtir d'un autre temps, ait été tempérée par la mise en œuvre des règles transitoires des art. 38a LAT et 52a OAT au-delà de l'adoption du nouveau PDCant n'a pas pour conséquence de rendre admissible le maintien de l'ancienne planification. A cet égard, il faut rappeler que l'obligation de compensation prévue par ces normes transitoires fédérales n'était qu'un pis-aller pour éviter de péjorer une situation critique de surdimensionnement de la zone à bâtir jusqu'à l'adoption d'un nouveau PDCant conforme à l'art. 8a LAT (cf. ATF 141 II 393 consid. 2). Dans la mesure où ce régime transitoire comportait le risque inhérent et sérieux d'affecter en zone à bâtir des terrains compensés avec des surfaces formellement en zone à bâtir, mais en réalité non classés car contraires à l'ancien art. 15 LAT, il n'y a pas lieu de prolonger ce régime au-delà de l'adoption du PDCant par le Conseil d'Etat, respectivement de son approbation par le Conseil fédéral. D'ailleurs, l'examen concret du dossier de la révision du PAL de B. _____ démontre bien la réalité de ce risque, en lien spécialement avec le dézonage compensatoire douteux de parcelles dans la commune de L. _____ qui a été envisagé et dont la zone à bâtir était notoirement surdimensionnée;

que, d'un autre côté, dès l'instant où le périmètre d'urbanisation de la commune de B. _____ figurant au nouveau PDCant a repris dans une large mesure les contours de l'ancien plan directeur communal et se recoupe pour l'essentiel avec le PA3, le contrôle de la conformité de la nouvelle planification communale avec le PDCant ne devrait pas impliquer de recommencer à zéro la révision générale du PAL. Il faudra en revanche apprécier à nouveau le projet sur la base du système de dimensionnement voulu par le droit fédéral actuel, ce qui implique une méthode de calcul totalement différente des possibilités d'extension de la zone à bâtir;

que jusqu'à ce que ce travail de base ait été fait, il est impossible de se prononcer sur la planification communale, faute de disposer des informations indispensables permettant de se rendre compte des possibilités réelles de dimensionnement de la zone à bâtir et, partant, d'examiner les griefs des recourants sur l'affectation souhaitée de leur terrain;

qu'aux motifs qui précèdent et qui imposent déjà à eux seuls l'annulation globale de la décision d'approbation, manifestement contraire au droit fédéral, s'ajoute le fait qu'il est contraire à tous les principes d'aménagement de procéder à une révision partielle du PAL pour le secteur de K. _____ alors même que la révision générale n'est pas encore sous toit. Ce faisant, l'autorité intimée a perdu de vue que sa décision d'approbation suppose une appréciation globale de l'évolution de l'urbanisation de la commune et de la région. Avec un projet aussi important que celui de K. _____, dont la typologie va bouleverser le caractère de la commune, il est exclu de procéder par tranches, indépendantes les unes des autres. Or, c'est bien ce qui s'est passé en l'espèce dès lors qu'on cherche en vain dans les décisions du 21 novembre 2018 la moindre intégration de ce volet fondamental de la planification future communale. La DAEC s'est

comportée, spécialement en matière de dimensionnement, comme si le projet de K. _____ n'existait pas. Il s'agit là d'un défaut majeur qui disqualifie les considérants retenus pour justifier les extensions de la zone à bâtir. Cela est d'autant plus vrai que le secteur de K. _____ lui-même ne va pas échapper au respect des règles du nouveau PDCant. Cela signifie que l'intégralité du territoire communal est désormais soumise au nouveau système de dimensionnement issu du PDCant et qu'il conviendra d'effectuer les études de densification requises par la stratégie d'urbanisation avant toute décision d'approbation de la planification communale. C'est d'ailleurs l'intention manifestée par la commune dans sa lettre du 2 septembre 2019;

que la solution retenue par la DAEC de continuer d'appliquer systématiquement l'ancien PDCant périmé à toutes les planifications communales mises à l'enquête publique avant l'adoption de l'actuelle planification directrice est d'autant plus critiquable que près d'un tiers des communes fribourgeoises sont actuellement en attente de l'approbation de leur PAL, mis à l'enquête avant le 10 octobre 2018. En d'autres termes, admettre la pratique de la DAEC reviendrait à reporter d'au moins une génération de PAL la mise en vigueur dans le canton de Fribourg de planifications conformes à l'art. 8a LAT. Un tel report, qui concernerait notamment les villes de Q. _____ et R. _____, est inacceptable;

que, pour toutes ces raisons, il y a lieu de constater que les décisions de la DAEC du 21 novembre 2018 sont contraires à l'art. 18 al. 1 LATeC et à l'art. 8a LAT;

que l'intérêt public à la mise en œuvre du nouveau PDCant est à ce point important sous l'angle de l'aménagement du territoire, que, même si, par hypothèse, la DAEC avait été habilitée à l'ignorer au moment où elle s'est prononcée le 21 novembre 2018 (il a été vu ci-dessus qu'elle a violé l'art. 18 al. 1 LATeC en le faisant et qu'elle ne pouvait donc pas agir de la sorte), le Tribunal cantonal devrait de toute manière corriger cette situation au stade de la dernière instance cantonale de recours en constatant que, dans l'intervalle, le PDCant a été approuvé par le Conseil fédéral et en tirant les conséquences induites par la nouvelle planification directrice (ATF 141 II 393 consid. 2.4);

que, dès l'instant où le vice affectant les décisions attaquées d'approbation et sur recours est fondamental, il n'y a pas d'autre solution que de les annuler et de renvoyer la cause à la DAEC pour qu'elle exige de la commune une mise à jour de son projet afin de le rendre compatible avec le PDCant actuel. Dans ce cadre, elle aura soin de procéder à une appréciation globale de la planification (intégration de la révision partielle K. _____), ce dont la commune semble aujourd'hui être consciente;

qu'à cette occasion, il lui incombera aussi d'écarter d'emblée les requêtes du planificateur local visant une approbation différée de ses mises en zone. Soit les terrains sont affectés au plan directeur communal, soit ils sont affectés au PAZ, mais il est exclu, pour des raisons évidentes de compréhension et de lisibilité de la planification, de permettre à la commune d'adopter une planification et en même temps de la soustraire à l'approbation. La présente affaire démontre à suffisance les incompréhensions graves qui peuvent découler de ce procédé, qui n'est pas prévu par la loi et qui est de nature à tromper les administrés sur le moment déterminant pour défendre leurs droits;

qu'une fois le projet de révision du PAL actualisé et sur la base d'une étude de densification effectuée en bonne et due forme, il appartiendra à l'autorité intimée de se prononcer à nouveau sur les griefs invoqués par les recourants (pour autant que ceux-ci ne soient pas devenus sans

objet). Dans cette perspective, il convient de rappeler qu'à la différence des autorités, un particulier n'est pas lié par la planification directrice (art. 81 LATeC), de sorte qu'il incombe à l'autorité de recours de procéder à une appréciation préjudicielle de cette planification lorsqu'un particulier sollicite une mise en zone à bâtir qui y est contraire (dans ce sens en matière de permis, arrêt TC 2A 2007 43 du 11 décembre 2007);

qu'ainsi, le recours est admis dans le sens des considérants et l'affaire est renvoyée à l'autorité intimée;

que l'Etat de Fribourg et la commune, qui succombent, sont exonérés des frais de procédure (art. 133 CPJA);

que, n'étant pas représentés par un avocat, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA);

(dispositif sur la page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est admis dans le sens des considérants.

Partant, les décisions d'approbation et sur recours prises le 21 novembre 2018 sont annulées. Le dossier de la révision du PAL est renvoyé à la DAEC pour nouvelles décisions (approbation et recours) sur la base du nouveau PDCant.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais effectuée par les recourants leur est restituée.
- 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 septembre 2019/cpf

Le Président :

Le Greffier-stagiaire :