



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 20

Arrêt du 22 août 2024

II^e Cour administrative

Composition

Président :

Johannes Frölicher

Juges :

Cornelia Thalmann El Bachary,

Vanessa Thalmann

Greffier :

Tony Kiener

Parties

A._____, **recourant**, représenté par Me David Ecoffey, avocat,

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée**

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Révision d'un PAL –
Refus de mise en zone d'activités

Recours du 20 février 2023 contre la décision du 18 janvier 2023

considérant en fait

A. A. _____ est propriétaire de l'art. bbb, d'une surface de 1'000 m², et copropriétaire de l'art. ccc, d'une surface de 1'628 m², du Registre foncier (RF) de la Commune d'Attalens.

B. Par publication dans la Feuille officielle (FO) du 19 novembre 2010, la Commune d'Attalens a mis à l'enquête publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Une seconde enquête publique a été publiée dans la FO n° 23 du 10 juin 2011, à la suite de modifications du plan. La modification n° 8 prévoyait d'attribuer les articles ddd, eee, fff, ccc et bbb RF à la zone d'activités artisanales et industrielles (ZACT) et les articles ggg, hhh, iii et jjj RF à la zone centre village A (ZCV A), situés au lieu-dit "K. _____", jusqu'alors sis en zone agricole.

Des oppositions ont été déposées à l'encontre de la révision du PAL, par des administrés contestant la mise en zone de l'art. III RF (zone résidentielle à moyenne densité).

À la suite du rejet des oppositions par la commune le 10 octobre 2011, les opposants déboutés ont recouru, sans succès, auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) qui a rejeté leur recours et approuvé la révision générale du PAL le 8 octobre 2013, puis devant le Tribunal cantonal, qui a confirmé la décision de la DIME par arrêt 602 2013 138 du 12 août 2014.

Par arrêt 1C_449/2014 du 7 octobre 2015 (publié aux ATF 141 I 393), le Tribunal fédéral a annulé le jugement cantonal ainsi que les décisions d'approbation et de recours de la DIME, renvoyant l'affaire à celle-ci pour nouvelle décision dans le sens des considérants afin de respecter les nouvelles règles issues de la modification de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Il a considéré que l'art. 38a des dispositions transitoires de la LAT - qui instaurait un moratoire sur l'extension des zones à bâtir jusqu'à l'adoption d'un nouveau plan directeur cantonal conforme à la nouvelle réglementation fédérale - relevait d'un intérêt public prépondérant justifiant son application immédiate, même si cette norme n'était pas encore en vigueur au moment où l'autorité de première instance avait rendu sa décision. Il a précisé que, conformément à cette disposition, toute nouvelle affectation de terrains en zone à bâtir ne pouvait être admise que moyennant compensation par un déclassement d'une surface équivalente dans le canton.

En parallèle à la procédure de révision du PAL, le plan d'aménagement de détail (PAD) "K. _____" – incluant toutes les parcelles objet de la modification n° 8 de la révision générale de PAL – a été mis à l'enquête par publication dans la FO mmm. Par décision du 8 octobre 2013, la DIME a approuvé ce PAD. Cette décision n'a pas été contestée.

C. Au vu des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 octobre 2015, la commune a procédé à une mise à l'enquête publique complémentaire de son dossier de révision générale du PAL par avis dans la FO du 8 septembre 2017. Tout en prévoyant une compensation des terrains mis en zone par des déclassements qu'elle considérait équivalents, la commune a reconduit notamment les mises en zone à bâtir établies par la modification n° 8, ainsi que celle prévue pour l'art. III RF.

Les opposants précités ont réitéré leur opposition à l'encontre de la mise en zone de l'art. III RF, qui a été écartée par le Conseil communal le 18 décembre 2017.

Par décisions du 1^{er} mai 2019, la DIME a approuvé la révision générale du PAL et rejeté le recours formé par les opposants déboutés. Après avoir évalué que, selon son point de vue, le projet de mise en zone à bâtir était conforme à l'art. 38a LAT, la DIME a expliqué que, malgré l'adoption par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018 du nouveau plan directeur cantonal (ci-après: PDCant de 2018), elle a décidé d'appliquer l'ancien plan directeur cantonal de 2004 (ci-après: PDCant de 2004) – et les critères de mise en zone à bâtir y relatifs – à toutes les planifications communales pas encore approuvées qui avaient été mises à l'enquête publique avant cette date. En suivant les calculs de dimensionnement prévus par le PDCant de 2004, elle a conclu que la commune disposait d'un potentiel théorique de mise en zone qui s'élevait au maximum à 168'000 m², qu'elle avait correctement utilisé en affectant notamment l'art. III RF, ainsi que les art. ggg, hhh, iii et jjj RF en zone résidentielle.

Par arrêt 602 2019 63 du 15 mars 2021, le Tribunal cantonal a admis le recours formé par les opposants susmentionnés, annulé les décisions du 1^{er} mai 2019 de la DIME et renvoyé la cause à cette dernière afin qu'elle examine l'ensemble de la planification locale conformément aux critères du PDCant de 2018. Il a en substance considéré que la DIME ne pouvait pas continuer à appliquer l'ancien PDCant de 2004 et les critères de mise en zone à bâtir y relatifs postérieurement à l'adoption de la nouvelle planification cantonale directrice par le Conseil d'Etat.

D. Entre-temps et malgré l'arrêt précité du Tribunal fédéral, des permis de construire ont été délivrés par les autorités compétentes dans le périmètre du PAD "K._____".

Plus particulièrement, en janvier 2016, A._____ et N._____ ont obtenu l'autorisation pour *"construire un garde-meuble avec un dépôt, un dépôt/garage, une surface administrative et un logement de gardiennage ainsi qu'à implanter des sondes géothermiques"* sur l'art. ccc RF qu'ils avaient acquis en 2015. Le permis de construire a été réalisé et le permis d'occuper a été délivré par la commune le 12 octobre 2017.

E. La commune n'a pas entrepris de nouvelles enquêtes publiques suite à l'arrêt du TC du 15 mars 2021, maintenant ainsi la modification n° 8 qui prévoit notamment d'affecter les art. ddd, eee, fff, ccc et bbb RF en ZACT.

Le 2 décembre 2021, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis d'examen final complémentaire. Pour la première fois depuis le début de la procédure, ce service s'est opposé à une partie de la modification n° 8 envisagée, en préavisant défavorablement certaines mises en zone proposées. Pour expliquer sa position, le SeCA a établi une distinction initiale entre les mises en ZCV A et les mises en ZACT prévues par cette modification n° 8, toutes situées dans le périmètre du PAD "K._____". En ce qui concerne les mises en ZCV A, il a jugé qu'il serait contraire au principe de la bonne foi de ne pas affecter ces parcelles à la zone à bâtir, étant donné qu'elles ont été construites sur la base de permis de construire délivrés depuis 2013 par des autorités compétentes, qui pensaient que la réglementation pour le secteur concerné était entrée en force suite à l'approbation de la révision générale du PAL intervenue en 2013. De plus, il a estimé que ce secteur, situé en continuité de la zone à bâtir légalisée depuis 1992 et actuellement entièrement et densément construit, répondait aux critères du territoire d'urbanisation au sens du PDCant, justifiant ainsi l'affectation de ces parcelles en ZCV A. Ensuite, pour les mises en ZACT issues de la modification n° 8, le SeCA a expliqué que *"au sens du PDCant, la nouvelle ZACT prévue par la commune sur les articles RF susmentionnés est considérée comme une «autre zone d'activité». Cette typologie de zone est destinée au maintien du tissu existant. L'extension de ce type de ZACT ne peut être planifiée que si elle se limite à l'emprise d'une demande de permis de construire mise*

à l'enquête antérieurement ou simultanément à la modification du PAZ et si le retour en zone agricole en cas de non-construction dans les 5 ans est prévu et fixé au RCU". Rappelant que cette mise en ZACT partageait le même historique que la mise en ZCV A susmentionnée, il a renvoyé à son argumentaire présenté dans ce cadre et a distingué deux cas de figure: les parcelles ayant déjà été construites (art. fff et ccc RF) et les autres encore libres de construction (art. ddd, eee et bbb RF). Les premières ont fait l'objet d'un préavis favorable, les secondes d'un préavis défavorable. Pour justifier cette distinction, le service a considéré qu'il était opportun de ne tolérer que la mise en conformité des terrains construits, mais de ne pas permettre le développement de parcelles qui, bien qu'elles soient occupées par des machines de chantier et des installations de stockage amovibles, n'ont pas fait l'objet de projets de construction depuis une dizaine d'années. Enfin, dès lors que le PAD "K. _____" comprend des terrains se trouvant en zone agricole compte tenu de son préavis négatif, il a recommandé l'annulation de ce PAD.

La DIME a publié, dans la FO du 17 décembre 2021, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver, dont notamment la partie de la modification n° 8 portant sur la mise en zone des parcelles ddd, eee et bbb RF.

Le propriétaire de l'art. bbb RF a pris position auprès de la DIME. Il a notamment retracé l'historique de ses parcelles et expliqué pourquoi aucune demande de permis de construire n'avait été mise à l'enquête publique. Il a également mis en avant les investissements importants réalisés ainsi que les pertes économiques qui résulteraient d'un refus de mise en ZACT. De son côté, la commune s'est déterminée le 22 février 2022 en proposant de considérer la situation géographique de la parcelle en tant que brèche dans la zone à bâtir, précisant que le terrain est équipé et entouré de parcelles déjà construites.

F. Par décision du 18 janvier 2023, publiée dans la FO du 21 janvier 2023, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL, émettant certaines réserves et conditions.

Elle n'a notamment pas approuvé la partie de la modification n° 8 permettant la mise en ZACT des art. ddd, eee et bbb RF. En substance, elle a invoqué les arguments présentés par le SeCA dans son dernier préavis concernant le contexte général et les permis de construire antérieurs ou postérieurs au PAL approuvé de 2013. Elle a estimé que la même démarche devait être appliquée uniformément à tous les secteurs de la commune, sans distinction, quand bien même la volonté des propriétaires concernés de développer leurs terrains semblait en l'occurrence avérée. Elle a constaté – et déploré – que cette volonté semblait s'être concrétisée trop tardivement par rapport aux différentes décisions des tribunaux, lesquelles ont eu pour effet de geler les demandes de permis de construire. À ce titre, elle a rappelé que, si le choix de tenir compte des effets directs de l'approbation du dossier de révision du PAL de 2010 dans le cadre de la décision de la planification communale lui incombait, elle n'était pas l'autorité compétente pour statuer sur les procédures de demande de permis de construire. Par conséquent, elle ne pouvait se prononcer sur les motifs exacts de refus ou de délivrance de permis dans les secteurs concernés par la décision d'approbation de la révision générale du PAL.

S'agissant du PAD "K. _____", la DIME a souligné sa situation particulière, puisqu'il inclut des terrains en zone agricole à la suite de sa décision sur la modification n° 8. Considérant que les décisions d'approbation et de modification de ce PAD devaient être annulées, elle a enjoint la commune à réexaminer la planification de ce secteur et à analyser la pertinence de maintenir ou non un PAD.

G. Par mémoire du 20 février 2023, le propriétaire de l'art. bbb RF recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – à son admission. Il demande, à titre préjudiciel, de constater la non-conformité au droit et la non-applicabilité de la fiche T104 du PDCant de 2018. Partant, il conclut à l'annulation partielle de la décision d'approbation du 18 janvier 2023 et, principalement, à ce que celle-ci soit modifiée, en ce sens que la parcelle bbb RF est affectée à la ZACT, subsidiairement, à ce que la cause soit renvoyée à la DIME avec pour instruction d'approuver la mise en ZACT de la parcelle bbb RF.

A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque en substance une violation de son droit d'être entendu, reprochant à la DIME de ne pas avoir traité dans sa décision les griefs concrets qu'il a soulevés.

Il fait ensuite valoir que la DIME a constaté de manière inexacte les faits pertinents. Il relève d'emblée que, contrairement à ce qu'a retenu la DIME, des demandes de permis de construire ont été mises à enquête publique pour des projets situés sur les art. ddd et eee RF, respectant ainsi le nouveau principe du PDCant de 2018 exigeant qu'une extension de zone d'activités ne peut être planifiée que si elle est limitée à l'emprise d'une demande de permis de construire mise à l'enquête antérieurement ou simultanément avec le projet de modification du PAZ. Concernant l'art. bbb RF, il expose avoir d'abord acquis la parcelle voisine (art. ccc RF) en juillet 2015 pour y développer ses activités et installer sa résidence familiale. Devant le succès rencontré, il a décidé d'acheter l'art. bbb RF en décembre 2017 pour y construire d'autres bâtiments pour son activité, la parcelle étant entièrement équipée et totalement constructible. Cependant, en raison de la situation particulière du PAL, il explique avoir été informé par la commune – peu après l'acquisition de sa parcelle – que toutes les demandes de permis de construire étaient suspendues dans le secteur concerné, ce qui l'a empêché de mettre un projet à enquête publique. Il précise néanmoins avoir contracté un prêt hypothécaire et s'être engagé à confier des travaux de construction à la société O. _____ SA, démontrant ainsi une volonté concrète de développer son projet sur la parcelle bbb RF, contrairement à ce que retient la DIME. Il relève en outre que la parcelle bbb RF se trouve à l'intérieur d'un PAD, ce qui lui confère une valeur de permis de construire, ce dernier n'étant qu'une formalité pour mettre en œuvre cette réglementation particulière.

Le recourant demande ensuite le contrôle préjudiciel du nouveau critère introduit par le PDCant de 2018, qui stipule qu'une nouvelle mise en zone d'activités requiert le dépôt préalable ou simultanément d'une demande de permis de construire pour un projet concret. Selon lui, le refus de mise en zone de sa parcelle repose uniquement sur ce motif. Il rappelle que plusieurs communes avaient critiqué cette condition lors de l'élaboration du PDCant de 2018 et que, dans certains cas, une mise en zone d'activités coordonnée avec une demande de permis de construire était déjà pratiquée depuis longtemps. Cependant, il soutient que ce scénario était spécifique aux projets d'importance significative avec un fort impact territorial, et non pour les petits projets implantés dans d'autres zones d'activités. Imposer cette exigence pour de petits projets risquerait d'engendrer une multiplication des processus de révision sans que cela soit justifié. Il estime donc que cette nouvelle exigence est contraire au droit à plusieurs égards et ne respecte pas le principe de la légalité: en particulier, elle n'est pas justifiée par un principe d'aménagement du territoire, elle compromet la disponibilité suffisante de la ZACT, elle empiète sur la compétence des planificateurs locaux en violant l'autonomie communale et elle entrave les compétences régionales en matière de gestion des zones d'activités. Il soutient que ce critère n'apporte pas de valeur ajoutée en termes de coordination, puisque celle-ci est déjà assurée par l'établissement d'un PAD. De plus, il souligne que le législateur n'a pas exigé de projet concret pour les mises en ZACT, contrairement aux mises en

zone d'intérêt général (ZIG) et qu'un retour en zone dans les cinq ans contrevient à l'art. 46a de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

Ensuite, il soutient qu'il est dans tous les cas justifié de déroger au critère du PDCant de 2018, dans la mesure où son application contrevient aux principes d'aménagement du territoire, ne poursuit aucun intérêt public et va à l'encontre de nombreux intérêts publics et privés prépondérants. Il estime que la mesure contestée aboutit à un résultat arbitraire, contraire aux buts et principes que le PDCant de 2018 est censé mettre en œuvre. À cet effet, il précise que la mesure d'aménagement entreprise par la DIME affecte une parcelle de 1'000 m² en zone agricole, sans utilité et sans vocation agricole, inconstructible malgré son équipement et son accessibilité, alors que sa mise en ZACT a été identifiée comme nécessaire par le plan directeur régional. Il relève également que cette parcelle est entourée de terrains construits conformément à une cohérence établie dans un PAD qui ne serait désormais que partiellement exécuté.

En outre, il souligne que cette mesure porte atteinte à la stabilité des plans, notamment au PAD "K. _____" et que, en raison de l'inscription de sa parcelle dans ce PAD, il pouvait légitimement s'attendre à ce qu'elle soit affectée en zone à bâtir. Il fait encore remarquer que les délais d'ordre s'agissant de la révision générale du PAL ont systématiquement été dépassés par les autorités et qu'il ne devrait pas en subir les conséquences. Il invoque également une violation de l'égalité de traitement, dans la mesure où la DIME favorise les propriétaires ayant pu obtenir un permis de construire sur la base de la révision générale du PAL jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral l'annulant. Enfin, il affirme que cette mesure viole le principe de la proportionnalité, car elle n'est pas justifiée par un intérêt public, et partant, viole également la garantie de la propriété.

H. Dans ses observations du 26 mai 2023, la DIME confirme sa décision et conclut au rejet du recours. Elle rappelle que le PDCant de 2018 est un instrument de mise en œuvre du droit fédéral visant à prévenir la dispersion des constructions. Dans ce contexte, elle explique que les critères cumulatifs du PDCant de 2018, nécessaires pour permettre la mise en zone de la parcelle litigieuse, font en l'espèce défaut. Pour étayer sa position, elle se réfère à la fiche T102 dudit plan, qui requiert des communes la réalisation d'une étude de densification sur l'ensemble de leurs zones à bâtir. Étant donné que le dossier de révision du PAL ne comporte pas une telle étude, elle affirme ne pas être en mesure d'approuver la mise en zone du bien-fonds du recourant. De plus, elle explique qu'un des critères spécifiques du PDCant de 2018 relatif aux mises en zone d'activités de type "autres zones d'activités" n'était également pas rempli lors de l'examen du dossier auquel elle a procédé, soit l'existence d'une demande de permis de construire mise à l'enquête antérieurement ou simultanément avec le projet de modification du PAL.

De surcroît, elle considère que la situation du bien-fonds du recourant diffère de celle des parcelles pour lesquelles elle a approuvé les mises en zone. Elle constate que ces dernières étaient associées à la délivrance de permis de construire lors d'une période où les autorités compétentes ne pouvaient pas anticiper que la délimitation des zones à bâtir serait remise en cause par le Tribunal fédéral dans le cadre d'une procédure de recours portant sur un autre élément de la planification.

I. Dans ses observations du 26 juin 2023, la commune déclare s'en remettre à justice quant à l'appréciation de la situation. Néanmoins, elle estime que la situation factuelle n'a pas été suffisamment prise en considération par la DIME. A cet égard, elle rappelle les diverses démarches entreprises par le recourant pour concrétiser ses projets de construction, notamment l'achat de l'article bbb RF dans le but explicite d'y construire une extension de son activité florissante sur une

parcelle voisine. Elle soulève encore que l'autorité intimée n'a pas pris en compte le PAD "K. _____" qu'elle a pourtant approuvé le 8 octobre 2013. Elle précise que ce PAD fixe l'implantation de volumes de la ZACT sur les parcelles en question.

J. Dans ses contre-observations du 10 novembre 2023, le recourant maintient les conclusions formulées dans son recours. Il réitère l'historique et explique les raisons pour lesquelles sa parcelle est indispensable à la construction pour les quinze prochaines années. Il regrette que la DIME n'ait pas pris en compte les griefs issus de son recours et n'ait pas pris position à leur égard, estimant que, faute de contestation explicite, ceux-ci devraient être considérés comme admis.

Il critique également la DIME pour avoir introduit de nouveaux arguments à ce stade de la procédure – soit le fait que la mise en ZACT de l'article bbb RF serait contraire à l'art. 15 al. 4 let. b LAT et l'absence d'une étude de densification –, arguments qui ne figuraient pas dans la décision initiale et sur lesquels les parties intéressées n'ont pas pu se prononcer, que ce soit dans le cadre du droit d'être entendu ou du recours. Dans ces conditions, il estime que ces arguments ne devraient pas être pris en considération. À cet égard, il souligne que l'étude de densification exigée par la DIME n'est pas nécessaire, comme le démontre le fait que celle-ci a approuvé plusieurs mises en zone malgré l'absence de cette étude lors de l'approbation. Il considère qu'il est inadmissible que la DIME applique ces critères *a posteriori* à sa situation, alors qu'elle ne les applique pas à d'autres administrés bénéficiant de mises en zone. Il soutient donc que, si l'absence d'une étude de densification devait être retenue, alors toutes les mises en zone prévues par la révision générale du PAL devraient être annulées. De plus, il argue que demander une telle étude pour la mise en zone de sa parcelle est dénué de sens. Il explique que cette parcelle, d'une superficie de seulement 1'000 m², n'est pas adaptée à la densification et est entourée de ZACT légalisées, dont les activités et les nuisances liées sont inconciliables avec de l'habitat.

K. 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.

Le recourant – en sa qualité de propriétaire d'une parcelle visée par une modification qui n'a pas été approuvée par l'autorité intimée – est habilité à recourir devant le Tribunal cantonal.

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – l'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti – le recours est recevable en vertu des art. 88 al. 3 LATeC et 114 al. 1 let. a CPJA. 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, 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 DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "*Angemessenheit*", cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, 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, art. 2 p. 34 et les références citées).

3.

Le recourant invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendu, reprochant à la DIME de ne pas avoir traité les griefs concrets qu'il a soulevés et démontrant sa volonté de réaliser un projet concret, bloqué uniquement en raison de la situation problématique du PAL, déjà en suspens lorsqu'il est devenu propriétaire de la parcelle litigieuse. Par conséquent, il considère que l'unique motivation de la DIME, selon laquelle sa volonté s'est concrétisée tardivement, est erronée. Il qualifie cette violation de grave compte tenu des conséquences sur sa situation personnelle, estimant qu'elle ne peut pas être guérie par l'autorité de céans, dans la mesure où celle-ci ne peut pas revoir la mesure contestée sous l'angle de l'opportunité.

3.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b et les arrêts cités). Ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, il comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3).

Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. arrêt TC FR 602 2020 41 du 24 juillet 2020 et les références citées).

Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

3.2. En l'espèce, bien que la motivation de la DIME puisse sembler sommaire, celle-ci se réfère au préavis du SeCA et renvoie au contexte général de la révision du PAL et à son argumentaire lié aux permis de construire antérieurs ou postérieurs au PAL approuvé de 2013, qu'elle a exposé en lien avec une autre modification. Par ailleurs, elle reprend un historique établi par le recourant dans le cadre du droit d'être entendu. Rien n'indique donc que la décision attaquée est insuffisamment motivée ou que le recourant n'a pas pu la contester en toute connaissance de cause. Il suffit de voir d'ailleurs le mémoire de recours – de 37 pages – et les griefs formulés sur le fond pour se convaincre du contraire. Le fait que le recourant ne soit pas d'accord avec cette motivation ne signifie pas encore que la décision ne respecte pas les exigences minimales précitées. Autre est la question de savoir si cette décision est effectivement conforme au droit, ce qui sera examiné ci-après.

Au demeurant, même si une violation du droit d'être entendu avait dû être constatée, celle-ci aurait été réparée dans le cadre de la présente procédure de recours, dès lors que la Cour de céans dispose du même pouvoir de cognition que la DIME en fait et en droit (cf. consid. 2.2 ci-dessus) et que le recourant a valablement pu faire valoir son point de vue devant l'autorité de recours au moyen de son mémoire de recours.

Ce grief, mal fondé, doit être rejeté.

4.

4.1. Le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DIME, 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; arrêts TC FR 602 2022 71 du 5 février 2024 consid. 5.2; 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 l'effet obligatoire 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.

Pour la planification ici litigieuse, partiellement approuvée en janvier 2023, cela signifie que le nouveau PDCant (adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018) est applicable, notamment les règles relatives à l'urbanisation et la densification, conformément du reste à la jurisprudence établie et comme confirmé par l'arrêt TC FR 602 2019 63 du 15 mars 2021 pour la commune ici concernée.

4.2. 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 DIME, 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).

4.3. Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et 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 définit les buts de l'aménagement du territoire; il prévoit notamment que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité d'habitat appropriée (let. a^{bis}), de créer un milieu bâti compact (let. b), ainsi que de créer et de maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques (let. b^{bis}).

L'art. 3 al. 3 LAT prescrit 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 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 (let. a), 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 (let. b).

4.4. À teneur de l'art. 15 LAT, qui a fait l'objet d'une modification le 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). L'al. 4 prévoit que de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a), ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités

d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et s'ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b), les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c), leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d), ils mettent en œuvre le plan directeur (let. e).

L'art. 8a al. 1 LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c), la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d) et la manière de renforcer la requalification urbaine (let. e).

Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7).

4.5. La LATeC reprend ces principes notamment dans son article premier selon lequel la loi contribue au développement durable de l'ensemble du canton, en veillant à garantir l'équilibre entre les besoins économiques, sociaux et environnementaux (al. 1). Selon l'art. 1 al. 2 LATeC, il faut notamment veiller à un aménagement rationnel du territoire et à une utilisation mesurée du sol (let. a) et à assurer des conditions-cadre favorables à la création et au maintien des places de travail (let. c).

Selon l'art. 50 al. 1 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en zones de centre, mixtes, résidentielles, d'activités, d'intérêt général et libres.

L'art. 54 LATeC règle que les zones d'activités sont destinées aux activités industrielles, artisanales, de service et administratives (al. 1). Ces zones sont notamment destinées à accueillir des entreprises qui ne peuvent être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (al. 2). Les logements de gardiennage nécessaires à ces activités peuvent être admis à l'intérieur des volumes bâtis (al. 3).

4.6. Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'État le 2 octobre 2018, veut – en application des principes précités – renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton.

Le PDCant de 2018 a également pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, notamment par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. À ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisés et équipés existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité d'étendre les zones à bâtir à la définition des mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. T103. Densification et requalification, p. 1).

4.6.1. Le PDCant classe les zones d'activités en trois catégories: les zones d'activités cantonales (dans lesquelles sont inclus les secteurs stratégiques), les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités.

En outre, le PDCant exige notamment, avant l'extension d'une zone d'activités, tous types confondus, la réalisation d'une analyse de l'utilisation actuelle de la zone d'activités et du potentiel de densification et requalification (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, ch. 2).

4.6.2. Les "autres zones d'activités" sont destinées au maintien du tissu existant. Seules les zones appartenant à cette catégorie qui présentent des conditions adéquates en matière de mobilité en fonction du caractère des activités projetées peuvent faire l'objet d'extensions.

En ce qui concerne le dimensionnement des autres zones d'activités, une extension de zone d'activités ne peut être planifiée que si elle est limitée à l'emprise d'une demande de permis de construire mise à l'enquête antérieurement ou simultanément avec le projet de modification du plan d'affectation des zones et si le retour en zone agricole dans les cinq ans en cas de non-construction est prévu (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, ch. 2).

Les autres zones d'activités sont constituées de petites zones d'activités de moindre étendue qui ne répondent pas aux critères des zones régionales. Ces zones sont entièrement gérées par les communes. Les possibilités d'extension ou de création de nouvelles zones d'activités y sont désormais fortement limitées. Compte tenu de la situation de dimensionnement au niveau cantonal, il n'est pas prévu de planifier des réserves dans ce type de zone, il s'agit uniquement d'adapter ces zones en fonction de projets concrets. Cela signifie que toute procédure d'extension doit être obligatoirement coordonnée avec une procédure de demande de permis de construire. Cette démarche permet de maintenir le tissu économique existant, en lui offrant même des possibilités de développement, tout en favorisant le développement dans les autres types de zones d'activités (cf. T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, rapport explicatif, ch. 2).

5.

En l'espèce, la DIME n'a pas admis une partie de la modification n° 8 qui prévoit notamment la mise en ZACT de l'art. bbb RF, situé actuellement en zone agricole, ce que le recourant conteste.

Il est d'emblée constaté que le secteur en question ne se situe ni dans une zone d'activités cantonales (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, liste mentionnée au ch. 2) ni – en l'absence d'un plan directeur régional approuvé – dans une zone d'activités régionales. Il convient également de noter que le plan directeur régional de la Veveyse – pas encore approuvé par la DIME – affecte le secteur concerné en tant que zone d'activités locale, ce qui implique que le secteur en question doit être considéré en tant qu'autres zones d'activités. Ce sont ces cartes, et non celle du territoire d'urbanisation (TU), qui définissent les endroits où le planificateur cantonal et régional souhaite le développement de ces zones.

Il convient dès lors d'examiner si ce refus de mise en ZACT, en tant qu'autres zones d'activités, est justifié.

6.

Le recourant relève que le refus de mise en zone de sa parcelle bbb RF repose uniquement sur le nouveau critère du PDCant de 2018, selon lequel toute nouvelle autre mise en zone d'activités exige le dépôt simultané ou antérieur d'une demande de permis de construire pour un projet concret. Considérant que cette nouvelle exigence est contraire au droit et ne devrait, par conséquent, pas être applicable pour refuser une mise en zone, il en requiert le contrôle préjudiciel.

6.1. De manière générale, le droit fédéral exige que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (cf. art. 4 al. 2 LAT). L'art. 33 LAT prévoit une protection juridique particulière en matière de planification d'affectation.

En revanche, lors de l'adoption de la LAT, il a été sciemment renoncé à introduire dans le droit fédéral la possibilité pour les particuliers de contester directement les plans directeurs cantonaux par une procédure de recours (cf. ATF 105 la 223 consid. 2e; arrêt TF 1C_407/2020 du 27 octobre 2022 consid. 5.1 et les références citées). Un contrôle préjudiciel de la planification directrice cantonale demeure cependant possible dans le cadre ultérieur de la planification d'affectation (cf. ATF 143 II 276 consid. 4.2.3; 119 la 285 consid. 3b; arrêt TF 1C_181/2012 du 10 avril 2012 consid. 1.1). Si au cours d'une procédure de planification d'affectation, à l'issue d'un contrôle préjudiciel du plan directeur, ce dernier s'avère contraire au droit, sa force obligatoire tombe; les indications du plan d'affectation conformes au plan directeur sont alors caduques (cf. ATF 119 la 362 consid. 4a; TSCHANNEN, *in* Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, art. 9 LAT n. 31) (cf. pour le tout: arrêt TF 1C_48/2021 du 19 octobre 2023 consid. 2.1.1).

6.2. Selon l'art. 8 al. 1 LAT, les plans directeurs cantonaux doivent comporter au moins les précisions suivantes: le cours que doit suivre l'aménagement du territoire (let. a), la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité (let. b) ainsi qu'une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre (let. c). Aux termes de l'art. 5 al. 1 OAT, le plan directeur présente le développement spatial souhaité ainsi que, dans la mesure où ils ont une influence sensible en la matière, les résultats des études d'aménagement cantonales et de la collaboration du canton avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins; il détermine l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités, en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et de la coordination des différents domaines sectoriels; il en définit les étapes nécessaires.

6.3. Dans sa séance du 1^{er} mai 2019, le Conseil fédéral a, sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 9 avril 2019 (ci-après: rapport d'examen), approuvé le PDCant, sous réserve d'une série de points (cf. décision, ch. 1, FF 2019 3290). En particulier, s'agissant de la fiche T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, il a émis comme réserve que le total cantonal de zones d'activités en 2035 ne devra pas dépasser 1480 ha, soit le total des surfaces de ce type de zones en 2016 (cf. décision, ch. 4 let. c; rapport d'examen, ch. 4.24, p. 28).

6.4. La Cour de céans a déjà eu l'occasion de constater que les critères du PDCant pour l'extension des autres zones d'activités – en particulier l'exigence d'une demande de permis de construire – sont aptes à démontrer le besoin concret en zones d'activités et permettent de respecter le principe général du PDCant tendant à concentrer les zones d'activités à certains endroits, tant dans le cadre de planifications cantonales que régionales et communales (cf. arrêt TC FR 602 2021 99 du 20 avril 2023 consid. 4.2.3). En effet, elle a notamment retenu qu'il ressort du PDCant (cf. T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, rapport explicatif, ch. 2) que la Promotion économique a effectué un recensement des terrains industriels et une analyse de ses paramètres afin d'évaluer la disponibilité effective des terrains pour la construction. Ce recensement a permis de relever que la somme des surfaces non utilisées en zones d'activités est suffisante par rapport aux besoins du canton, mais que leurs emplacements ne permettent pas de répondre à la demande des entreprises, ni aux besoins économiques du canton. La répartition des zones d'activités dans le canton selon la nouvelle typologie introduite dans le PDCant doit permettre de garantir une offre de terrains attractifs. Les critères d'appartenance des zones d'activités à la typologie – notamment les zones cantonales et régionales – se basent désormais davantage sur le

tissu économique existant, avec la prise en compte du rayon d'action des entreprises. Cela représente un changement majeur par rapport au plan directeur cantonal antérieur, qui attribuait l'appartenance aux types de zones d'activités exclusivement en fonction des conditions de localisation.

Par ailleurs, au moment de l'élaboration du PDCant, le canton présentait environ 1'480 ha (566 ha en zones d'activités cantonales et 918 ha en autres zones d'activités) de surfaces affectées en zones d'activités. Le bilan des zones d'activités réalisé en 2015 montre que le canton dispose d'environ 400 ha de réserves en zone d'activités. Depuis ce bilan, les réserves ont diminué au gré des changements d'affectation, des dézonages ou des constructions. Selon les projections combinant le scénario le plus ambitieux de l'étude menée par la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) et le nouveau scénario démographique "haut" de l'Office fédéral de la statistique, les besoins en surfaces utilisables dans les zones d'activités s'élevaient également à 400 ha. L'analyse réalisée montre que la répartition actuelle des zones d'activités sur le territoire ne permet pas de garantir une offre attractive pour l'implantation d'entreprises. En ce sens, le canton souhaite engager une réorganisation spatiale et une restructuration des zones d'activités qui permettent des réserves plus importantes dans les zones cantonales et les zones régionales que dans les autres zones. Le regroupement des zones d'activités permettra non seulement de répondre à la demande d'entreprises et aux besoins économiques du canton, mais aussi de favoriser la gestion de services partagés (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, rapport explicatif, ch. 1).

Les autorités communales sont responsables de la mise en valeur et de la promotion des zones d'activités. Elles doivent notamment équiper les terrains à bâtir, assurer une desserte raisonnable, veiller à ce que les études de détail nécessaires soient réalisées à temps et informer les propriétaires sur les intentions et démarches prévues. Elles assurent la coordination entre le développement des zones d'activités et la mobilité en mettant en évidence dans le rapport explicatif du plan d'aménagement le trafic généré par la zone, son impact sur le réseau routier et les mesures d'aménagement éventuellement nécessaire pour respecter les niveaux de qualité de desserte exigés (transports publics et transport individuel motorisé). Sur la base du système régional des zones d'activités, les communes doivent périodiquement reconsidérer la fonction, la localisation et la délimitation des zones d'activités et réexaminer, le cas échéant, l'affectation de certains secteurs. Il est notamment attendu des communes qu'elles réexaminent, lors de toute révision générale de leur PAL, la pertinence des réserves d'entreprises sises dans les "autres zones d'activités". Toute planification d'une extension ou d'une nouvelle zone d'activités doit être justifiée par un besoin à l'échelle régionale et sur la base d'analyses démontrant l'utilisation optimale des zones d'activités légalisées (cf. PDCant, T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, p. 13).

6.5. Il résulte de ce qui précède et de ce qui a été exposé au consid. 4.6 à 4.6.2 que la volonté du canton est de privilégier des réserves plus significatives dans les zones cantonales et régionales que dans les autres zones d'activités afin de promouvoir les sites les mieux situés et de garantir ainsi une offre en terrains attractifs.

Contrairement à ce qu'allègue le recourant, la possibilité d'adapter les autres zones d'activités en fonction de projets concrets est pleinement justifiée au regard des buts et des principes de la LAT (cf. art. 1 et 3). En effet, elle empêche les mises en zone injustifiées, évitant ainsi le gaspillage des ressources foncières essentielles que le canton souhaite préserver pour des zones d'activités plus importantes. De plus, cela réduit les risques de spéculation foncière, où des terrains sont mis en

zone sans véritable intention de développement, ce qui pourrait bloquer des projets plus viables. Cette coordination permet également aux communes et au canton de s'assurer que les nouvelles zones d'activités sont implantées là où elles sont réellement nécessaires et favorise ainsi une utilisation rationnelle du territoire communal.

En se concentrant sur des projets concrets, les communes garantissent la continuité et le développement du tissu économique existant, favorisant ainsi la stabilité et la croissance économique locale, tout en évitant des mises en zone inutiles. De plus, la présence d'un projet concret offre aux autorités la possibilité de coordonner en temps opportun les infrastructures et les services nécessaires, tels que les transports et l'accès aux services publics. En effet, les communes demeurent responsables de la mise en valeur et de la promotion des zones d'activités, incluant l'équipement des terrains et la coordination des infrastructures. Ce critère ne restreint pas cette autonomie mais veille à ce que les démarches soient justifiées par des besoins réels et analysées de manière optimale.

En conclusion, l'exigence contestée par le recourant présente l'avantage de garantir une certaine flexibilité, en particulier pour les communes, en permettant d'envisager des mises en zone dans des endroits où elles ne sont sur le principe pas souhaitées. Comme exposé ci-dessus, l'obligation de dépôt simultané ou antérieur d'une demande de permis de construire est manifestement propre à garantir que la mise en zone en question est nécessaire pour le maintien, respectivement le développement du tissu économique existant.

Par ailleurs, pour être complet, il convient de noter que le fait de prévoir un retour en zone agricole dans les cinq ans est approprié, puisqu'il correspond au délai prévu par l'art. 45 LATeC pour toute nouvelle mise en zone d'activités ou en zone spéciale liée à la création d'un projet et planifiée en dehors d'une révision générale du PAL.

Partant, ce critère du PDCant respecte l'autonomie communale tout en garantissant une utilisation optimale et rationnelle des terrains, conforme aux grands principes de la LAT énumérés ci-avant et aux besoins économiques locaux et cantonaux. Il assure une planification cohérente et soutient le développement durable et équilibré des zones d'activités.

Le grief en lien avec la non-conformité au droit et la non-applicabilité de l'exigence en question du PDCant est rejeté.

7.

Puisque le critère précédemment analysé est conforme au droit, il convient d'examiner si, comme l'allègue le recourant, les conditions pour une mise en ZACT de la parcelle bbb RF sont concrètement remplies.

7.1. Force est de constater que celles-ci ne sont en l'espèce manifestement pas satisfaites, étant donné qu'il n'existe aucune demande de permis de construire pour un projet concret.

Contrairement à ce qu'affirme le recourant, le PAD ne peut pas être considéré comme ayant valeur de permis de construire. En effet, les PAD sont une sous-catégorie des plans d'affectation généraux (cf. arrêt TC FR 602 2016 111 du 13 septembre 2018 consid. 2.2) et sont soumis à la procédure d'approbation des plans selon les art. 83 ss LATeC. Une fois approuvés, ils définissent certaines modalités d'aménagement d'un secteur, mais nécessitent toujours des demandes de permis de construire pour la réalisation de projets. Ainsi, bien que la parcelle bbb RF se situe à l'intérieur du

PAD "K. _____", l'exigence du PDCant de 2018 requérant le dépôt effectif d'une demande de permis de construire – antérieurement ou simultanément avec le projet de modification du PAZ – n'est pas remplie.

Par ailleurs, le recourant indique avoir acquis la parcelle litigieuse, voisine de celle où il détient son activité et où il réside, dans l'intention de construire d'autres bâtiments destinés à son activité, ce que la DIME n'a d'ailleurs pas remis en doute. Cependant, malgré ses démarches pour préparer son projet, notamment en contractant un prêt hypothécaire et en s'engageant – dans le contrat de vente – à confier les travaux de génie civil et de maçonnerie à une entreprise de construction, force est de constater que celles-ci ne remplacent en aucun cas l'exigence d'une demande de permis de construire, seul moyen comme exposé au consid. 4.6.2 ci-dessus – couplé à l'obligation de prévoir un retour en zone agricole en cas de non-construction dans les cinq ans – d'assurer que la mise en zone est nécessaire pour maintenir le tissu économique existant; en l'occurrence, les démarches mentionnées par le recourant ne comportent au demeurant à l'évidence pas le degré de concrétisation d'un projet mis à l'enquête publique. Le fait que, selon les déclarations du recourant, la commune lui ait communiqué, peu de temps après qu'il a acquis la propriété de la parcelle litigieuse, qu'il n'était plus possible d'obtenir des permis de construire en raison de la situation particulière du PAL d'Attalens et de l'impossibilité d'obtenir un effet anticipé n'y change rien. Si le traitement des procédures de permis de construire a été bloqué, rien n'empêchait en soi le recourant de déposer une demande de permis de construire. Au demeurant, il convient de noter que les démarches appropriées ont été effectuées pour la parcelle voisine dont le recourant est également copropriétaire. Ces démarches, entreprises au moment où les autorités délivraient encore des permis de construire, ont abouti à l'octroi dudit permis et, de par la décision attaquée, à l'affectation de cette parcelle en ZACT; autrement dit, le fait que ledit permis avait été délivré a semble-t-il amené la DIME à considérer que les critères de ce dernier étaient satisfaits pour la parcelle ccc RF.

Enfin, le fait que des demandes de permis de construire ont été mises à l'enquête publique pour des projets situés sur d'autres parcelles sises dans le périmètre du PAD et que l'approbation de la mise en ZACT desdites parcelles a été refusée ne change rien au constat qui précède (sur ce point, cf. du reste arrêt TC FR 602 2023 15 du 22 août 2024). En effet, chaque parcelle doit individuellement satisfaire aux critères du PDCant de 2018.

Sur la base de ce qui précède déjà, le PDCant interdit la mise en zone de l'article bbb RF. Dans ces circonstances, la question de savoir si une étude de densification devait être réalisée peut rester ouverte.

7.2. Les autres critiques du recourant ne permettent pas non plus de renoncer à appliquer les principes du PDCant.

7.2.1. Le recourant soutient en particulier que sa parcelle est entièrement équipée, ce qui a engendré d'importants frais. Il fait également valoir qu'il a acquis cette parcelle comme zone à bâtir, à un prix fixé en conséquence, et qu'il en a besoin pour développer son activité.

Puisque le terrain litigieux ne répond manifestement pas aux critères de la LAT et du PDCant pour être colloqué en zone constructible, l'équipement, les bâtiments existants et les investissements réalisés ne peuvent en aucun cas conduire à procéder à une mise en zone contraire aux principes cardinaux tels qu'ancrés dans la LAT. En effet, même le fait qu'un terrain dispose de l'équipement de base ou qu'il est déjà construit n'impose pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 132 II 218 consid. 6.1; 117 la 434 consid. 3g et les références citées; arrêts TC FR

602 2021 118 du 20 avril 2023 consid. 5.10; 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6; 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c).

En outre, si le recourant allègue que son terrain ne peut plus être utilisé pour l'agriculture en raison de sa taille et de son emplacement, il convient de se référer à la jurisprudence fédérale qui stipule que l'absence de vocation agricole ne constitue pas une justification suffisante pour le classer en zone à bâtir. Cela s'applique *mutatis mutandis* à un terrain équipé, d'autant plus que le propriétaire ne dispose d'aucun droit acquis à ce que son terrain soit classé en zone constructible (ATF 132 II 218 consid. 4.1 avec renvoi; cf. arrêt TF 1A.41/2002 du 26 novembre 2022 consid. 3g).

7.2.2. Le fait que la parcelle litigieuse soit intégrée en tant qu'autres zones d'activités dans le plan directeur régional de la Veveyse – qui n'est pas encore approuvé – n'a aucune incidence, dès lors que les exigences émises par le PDCant doivent dans tous les cas être respectées.

7.2.3. Pour le reste, le recourant invoque une violation des principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement. Or, en l'occurrence, la DIME a accepté la mise en ZACT pour des parcelles pour lesquelles des permis de construire ont été délivrés, parmi lesquelles figure l'article ccc RF, dont le recourant est également copropriétaire. La situation de celles-ci, pour lesquelles des demandes de permis de construire ont été déposées, est fondamentalement différente de celle de la parcelle du recourant, qui n'a pas fait l'objet d'une telle demande. Ainsi, la distinction opérée par la DIME ne constitue pas une inégalité de traitement. Par ailleurs, comme déjà exposé ci-dessus, le fait que le traitement des procédures de permis de construire a été bloqué par les autorités compétentes peu après l'acquisition de la parcelle en question par le recourant n'y change rien; celui-ci n'était en soi pas empêché de déposer une demande de permis de construire, même si son traitement aurait été bloqué, et le contenu du PDCant de 2018 était public.

À cela s'ajoute enfin que, dans la présente occurrence, le Tribunal ne peut quoi qu'il en soit pas, en raison de l'interdiction de procéder à une *reformatio in peius*, exclure d'autres parcelles de la zone constructible, pour garantir un éventuel traitement égalitaire.

8.

Le recourant requiert enfin plusieurs mesures d'instruction, notamment son audition, l'interpellation de l'Association des communes de la Veveyse et du conseil communal, une inspection des lieux, ainsi que la production de différents dossiers de permis de construire concernant des parcelles situées dans le périmètre du PAD "K. _____" et la production du dossier dudit PAD.

La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). La Cour de céans estime que les mesures d'instruction requises par le recourant sont inutiles en l'espèce, dès lors que tous les éléments pertinents pour statuer sont connus.

9.

Il résulte de tout ce qui précède que le refus de mettre en zone la parcelle du recourant est fondé sur les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire ancrés dans la loi fédérale et le PDCant. La décision litigieuse consiste en la mise en application d'intérêts publics cardinaux, est

proportionnelle au but visé et, par conséquent, respecte également la garantie constitutionnelle de la propriété.

Partant, le recours doit être rejeté.

10.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie à la commune, laquelle ne le requiert du reste pas.

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de justice, fixés à CHF 3'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant.
- 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.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 22 août 2024/vth/tki

Le Président

Le Greffier