



**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  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

602 2021 145

**Arrêt du 8 avril 2022**

**II<sup>e</sup> Cour administrative**

Composition

Président : Christian Pfammatter  
Juges : Johannes Frölicher, Yann Hofmann  
Greffière-rapporteure : Vanessa Thalmann

Parties

**A.\_\_\_\_\_, COMMUNAUTÉ HÉRÉDITAIRE DE B.\_\_\_\_\_ ET  
C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, recourants**, représentés par Me Elodie  
Surchat, avocate

contre

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Plan d'aménagement de  
détail – Procédure

Recours du 27 septembre 2021 contre la décision du 12 juillet 2021

## attendu

que le plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de E.\_\_\_\_\_, mis à l'enquête publique en 2015, a été adopté par le Conseil communal le 11 juin 2018 et approuvé par 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) le 11 décembre 2019;

que le secteur de F.\_\_\_\_\_ doit faire l'objet d'un plan d'aménagement de détail (PAD), en application de l'art. 21 du règlement communal d'urbanisme (RCU);

que les propriétaires du périmètre ont élaboré le PAD "F.\_\_\_\_\_";

que la Commune de E.\_\_\_\_\_ a mis ce PAD à l'enquête publique par avis dans la Feuille officielle (FO) n° ggg;

que 69 oppositions, dont certaines étaient regroupées, ont été déposées contre ce PAD. Elles concernaient les points suivants: des agriculteurs ont contesté le déplacement d'une servitude de passage existante, en arguant que le nouveau tracé n'était pas adapté au gabarit de leurs engins et qu'il traversait le périmètre du PAD; des habitants ont critiqué la répartition des différents secteurs du PAD par rapport aux densités; et la question du raccordement routier a également fait l'objet de plusieurs oppositions;

que, le 3 septembre 2018, suite à des séances de conciliation, le conseil communal a informé les opposants que la procédure était annulée, leurs arguments ayant été jugés pertinents ou méritant d'être examinés. Il a indiqué que les oppositions devaient en conséquence être déclarées "caduques". Il a ajouté qu'une nouvelle publication dans la FO serait engagée concernant le projet de PAD. Les auteurs du PAD ont été informés de cette prise de position par courrier du 4 septembre 2018; ils s'y sont opposés le 10 octobre 2018;

que par la suite, la commune, les propriétaires requérants et les agriculteurs concernés ont mené des discussions en vue de prévoir le déplacement de la servitude agricole projetée dans la version initiale du PAD, ce qui a conduit à un verbal de géomètre, destiné à modifier l'assiette de la servitude de passage agricole litigieuse, et ce à l'extérieur du périmètre du PAD. Les plans signés ont été déposés au Registre foncier (RF). Les autres aspects du PAD n'ont pas été modifiés. Certaines oppositions ont été retirées;

que, parallèlement, la procédure d'examen final du PAD auprès des services cantonaux a été initiée. Dans ce cadre, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a indiqué à la commune, le 5 mars 2021, que la modification intervenue au cours de la procédure ne nécessitait pas de nouvelle publication;

que par la suite, contrairement à ce qui était mentionné dans la lettre du 3 septembre 2018, le conseil communal n'a pas procédé à une nouvelle publication mais a rejeté les oppositions émises et adopté le PAD "F.\_\_\_\_\_" par décision du 22 mars 2021. Il a en particulier expliqué que la procédure n'avait pas été annulée le 3 septembre 2018, mais uniquement suspendue;

que dix recours ont été interjetés contre cette décision, concluant à son annulation au motif notamment que, conformément à la lettre du 3 septembre 2018, il devait être procédé à une nouvelle mise à l'enquête;

que, par décision sur recours du 12 juillet 2021, la DIME a annulé la décision communale en invitant la commune à procéder, conformément à sa décision du 3 septembre 2018, à une nouvelle publication du PAD dans la FO. A l'appui de sa décision sur recours, la DIME explique que, pour des raisons de sécurité du droit et conformément au contenu clair de la lettre du 3 septembre 2018, qui doit être qualifiée de décision malgré l'absence d'indication des voies de droit, cette manière de faire est inévitable, notamment aussi compte tenu des trois années qui se sont écoulées depuis le mois de septembre 2018;

que, le 27 septembre 2021, A. \_\_\_\_\_, en son propre nom et pour le compte de la communauté héréditaire composée de B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ et lui-même, ainsi que D. \_\_\_\_\_ – propriétaires des articles hhh, iii, jjj, kkk, III et mmm, respectivement de l'article nnn RF de la Commune de E. \_\_\_\_\_ se situant à l'intérieur du périmètre du PAD concerné, ayant élaboré celui-ci – ont interjeté recours contre cette décision, concluant – sous suite de frais et dépens – principalement à l'annulation de la décision de la DIME et à la confirmation des décisions du 22 mars 2021 de la commune. Subsidiairement, ils demandent que l'affaire soit renvoyée à la DIME pour qu'elle complète l'instruction des recours et qu'elle rende une nouvelle décision et que le Tribunal constate la nullité de la décision du 3 septembre 2018. Ils expliquent que le délai de recours est respecté dès lors que la décision du 12 juillet 2021 leur a été notifiée le 25 août 2021 seulement. Ils se plaignent d'avoir été tenus à l'écart de la procédure, tant avant la lettre du 3 septembre 2018 que par la suite, quand bien même ils ont sollicité la commune à plusieurs reprises. Ils dénoncent en outre le fait de ne pas avoir été entendus avant la prise de décision par la DIME. Cette procédure étant entachée de graves violations du droit d'être entendu, les recourants demandent le renvoi pour que le dossier soit complété et pour qu'ils soient intégrés dans la procédure. Ils soutiennent que la DIME n'était pas en possession de tous les faits déterminants et soulignent que la commune a, suite à leur opposition à la lettre du 3 septembre 2018, continué à traiter le dossier. Ils sont d'avis que la lettre de la commune du 3 septembre 2018 doit être considérée comme nulle et ne saurait avoir l'effet d'une décision. Ils estiment de plus que la commune n'a pas la compétence d'annuler une procédure de PAD, cela d'autant plus que cette manière de faire leur cause de nombreux désavantages. Par ailleurs, ils expliquent que les droits des opposants ne sont pas lésés si la commune traite l'affaire au fond, comme elle l'a fait dans sa décision du 22 mars 2021;

que, dans ses observations du 11 novembre 2021, la DIME conclut au rejet du recours. Elle souligne que la procédure d'approbation d'un PAD est régie par les règles relatives à l'établissement des plans, ce qui exclut que tous les propriétaires concernés puissent et doivent être inclus dans la procédure par la commune. Elle relève par ailleurs que rien n'empêche la commune de demander qu'un projet de PAD soit remis à l'enquête;

que, dans sa détermination du 29 novembre 2021, la commune conclut à l'admission du recours. Selon elle, la DIME perd de vue la réalité de la procédure communale litigieuse, dès lors que, conformément aux séances de ses organes des 27 et 30 août 2018, elle n'a pas souhaité annuler la procédure d'adoption du PAD mais le modifier concernant la servitude agricole, ce qui ne nécessitait pas de décision formelle de sa part à ce moment. Elle estime de surcroît que les lettres des 3 et 4 septembre 2018 ne fondent pas de droit s'appuyant sur le principe de la bonne foi puisque les droits des propriétaires concernés n'étaient pas touchés par cette information imprécise et que

ces derniers n'ont pas pris de dispositions ni subi un préjudice. Finalement, elle est d'avis que le contenu matériel du PAD n'a pas été modifié d'une manière qui pourrait toucher des droits de tiers, ce qui permet de ne pas procéder à une nouvelle publication;

que, par lettres du 15 mars 2022, les personnes ayant interjeté recours auprès de la DIME contre la décision du 22 mars 2021 ont été invitées à se déterminer dans la présente procédure;

que la plupart d'entre elles ont répondu les 1<sup>er</sup>, 2 et 4 avril 2022, en indiquant qu'elles n'avaient pas d'observations à formuler;

## **considérant**

que déposé dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision sur recours et dans les formes prescrites – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1);

que, selon l'art. 76 al. 1 let. a CPJA, quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour recourir. Cet intérêt peut être de fait ou de droit, mais il doit être supérieur à celui de la généralité des administrés. En l'occurrence, les recourants, agissant en tant qu'initiants du PAD, ont qualité pour recourir;

que, selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le Tribunal cantonal peut revoir 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. Devant le Tribunal cantonal, l'inopportunité ne peut être invoquée que dans certaines situations; c'est le cas notamment si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). L'art. 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123). En l'espèce, la Direction – remplissant la condition posée par le droit fédéral de l'existence d'une autorité de recours avec plein pouvoir de cognition – ayant statué sur recours, la Cour de céans examinera les décisions querellées sans contrôle de l'opportunité (cf. arrêts TC FR 602 2016 61 du 9 mars 2018 consid. 1a; 602 2012 139 du 23 mai 2013 consid. 1b);

que les PAD constituent une sous-catégorie des plans d'affectation généraux (arrêts TC FR 602 2016 111 du 13 septembre 2018 consid. 2.2; 2A 2007 27 du 24 juin 2009 consid. 4a). Ils sont réglés aux art. 62 ss LATeC et sont soumis à la procédure d'approbation des plans selon les art. 83 ss LATeC;

que, selon l'art. 83 LATeC, les plans d'affectation des zones, les plans d'aménagement de détail et leur réglementation sont mis à l'enquête publique pendant trente jours, par dépôt au secrétariat communal et à la préfecture. L'avis d'enquête est publié dans la Feuille officielle, au pilier public ainsi que, éventuellement, par tout autre moyen de communication disponible (al. 1). Les plans et leur réglementation sont sujets à opposition (al. 2);

que le conseil communal statue, par une décision motivée, sur les oppositions non liquidées (art. 85 al. 1 LATeC). Les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours à la Direction (art. 88 al. 1 LATeC);

que, selon l'art. 86 LATeC, le Service établit un préavis de synthèse à l'intention de la Direction, après avoir consulté, au besoin, les services et organes intéressés (al. 1). Lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (al. 2). La Direction examine et approuve 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 (al. 3);

que, simultanément à sa décision d'approbation ou de non-approbation des plans et des règlements, la Direction statue sur les recours interjetés contre les décisions communales sur les oppositions (cf. art. 88 al. 2 LATeC);

que l'art. 67 LATeC a la teneur suivante:

" <sup>1</sup> Les plans d'aménagement de détail sont élaborés, modifiés ou abrogés sur l'initiative de la commune ou des propriétaires; la commune n'est toutefois pas liée par les propositions de ces derniers.

<sup>2</sup> Lorsqu'un plan d'aménagement de détail est élaboré sur l'initiative des propriétaires, il nécessite l'accord de la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié de la surface du périmètre.

<sup>3</sup> La commune qui veut modifier ou abroger un plan d'aménagement de détail qui a été élaboré par les propriétaires les entend au préalable.

<sup>4</sup> Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais de planification et d'approbation. Les articles 100 et suivants sont applicables par analogie."

qu'il est constaté que, même en cas de PAD élaboré à l'initiative des propriétaires, la commune garde la maîtrise de son aménagement. La loi prévoit d'ailleurs expressément qu'elle n'est pas liée par les propositions de ces derniers;

que cela étant, face à un PAD proposé par des propriétaires, la position de la commune n'est pas identique à celle qu'elle a lorsqu'elle établit elle-même ce genre de planification. Alors qu'elle peut renoncer à poursuivre un projet qu'elle a initié pour les raisons les plus diverses, elle ne peut refuser un PAD établi par des propriétaires que pour des motifs raisonnables, en principe en lien avec ses buts d'aménagement. En accordant aux propriétaires privés le droit de proposer, à leurs frais, un projet de PAD, le législateur leur a garanti que ce projet fasse l'objet d'une procédure de planification ordinaire, au bénéfice des décisions successives de la commune et de la DIME (approbation, recours) rendues dans le respect des principes administratifs (art. 8 CPJA) et des règles d'aménagement du territoire. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'une commune ne pouvait pas refuser un PAD, qui avait préalablement trouvé son aval, au simple motif qu'elle désirait changer abruptement de politique d'aménagement, sans que sa nouvelle démarche ne figure dans son PAL. Tout au plus, pouvait-elle suspendre la procédure de PAD, le temps pour elle de modifier la planification supérieure (cf. arrêt TC FR 602 2008 78 du 22 septembre 2008 consid. 2). En d'autres termes, le droit de déposer un projet de PAD que l'art. 67 al. 1 LATeC accorde aux propriétaires fonciers a pour effet de circonscrire la liberté du planificateur communal en le forçant à se déterminer sur un

projet concret. Même si la commune garde la maîtrise de son aménagement et n'est pas liée par les propositions de planification, elle ne peut pas s'abstenir; si elle n'a pas de motifs pertinents pour refuser ou modifier le PAD, elle devra adopter la proposition des propriétaires fonciers (cf. pour le tout, arrêt TC FR 602 2013 99 du 26 février 2014 consid. 2);

qu'en l'espèce, il y a lieu d'appliquer ces principes à la situation procédurale litigieuse dont toutes les parties reconnaissent qu'elle n'a pas été exempte d'erreurs;

qu'il ne se justifie en revanche pas, dans la présente occurrence, d'annuler toute la procédure pour cette raison et aux motifs invoqués par la DIME;

que les parties – opposants au PAD et auteurs de celui-ci – sont d'emblée rendues attentives au fait qu'en procédure d'approbation d'un plan, procédure qui s'applique à un PAD, la participation des propriétaires intéressés se fait par les publications dans les feuilles officielles et les intéressés ne doivent dans cette mesure pas être formellement intégrés dans une procédure d'adoption d'un plan, leur participation se limitant, au regard du droit d'être entendu, à la possibilité de prendre position sur les mesures publiées (cf. arrêt TC FR 602 2021 140 du 15 mars 2022 consid. 3.1 et 3.2; arrêt TF 1P.56/2003 du 9 janvier 2004 consid. 2.4; ATF 119 la jji consid. 5c/bb);

que cela dit, le Tribunal constate que le PAD a correctement été mis à l'enquête et les personnes qui s'estimaient touchées par celui-ci ont eu l'occasion de faire opposition, preuves en sont les 69 interventions déposées;

qu'il y a lieu de constater qu'il est dans la nature d'une procédure d'approbation que celle-ci prenne du temps. Il en résulte que, pour justifier une nouvelle mise à l'enquête, on ne peut pas tirer d'argument de la seule durée de la procédure. Même si, entre 2018 et ce jour, des parcelles situées dans le périmètre du PAD ou de ses environs ont changé de propriétaires, ce fait n'impose pas de nouvelle mise à l'enquête. En effet, soit les personnes nouvellement concernées reprennent les oppositions interjetées par les anciens propriétaires, soit elles ont en toute connaissance de cause acquis une parcelle éventuellement touchée par la procédure d'un PAD en cours. Cela est du reste inhérent à la nature de toute procédure de planification;

que, dans la présente occurrence, la lettre du 3 septembre 2018 a été adressée aux opposants uniquement. Par conséquent, contrairement à ce que soutient la DIME, l'aspect de la sécurité du droit n'est pas de portée générale mais ne concerne en l'espèce que les opposants;

que, partant, seule doit être examinée la question de savoir si ces derniers ont subi un préjudice du fait que la commune leur a par erreur – et contrairement à sa véritable volonté – indiqué que ces procédures devenaient caduques en raison de la nouvelle mise à l'enquête. Or, tel n'est pas le cas puisque tous les griefs qui n'ont pas conduit à la modification du PAD ont été traités par la commune et rejetés par celle-ci. Les opposants déboutés ont par la suite eu l'occasion de contester cette décision communale du 22 mars 2021, conformément à la procédure prévue dans la LATeC, auprès de la Direction. Ils n'ont pas pu prendre des dispositions auxquelles ils ne sauraient renoncer sans subir de préjudice – à part, cas échéant, le fait de motiver le recours auprès de la DIME avec des arguments formels seulement – ce qui pourrait être corrigé par la DIME en impartissant un délai pour régularisation;

qu'il doit encore être examiné si le projet du PAD a été modifié en cours de procédure d'une manière qui justifie une nouvelle mise à l'enquête. Or, cela n'est dans la présente occurrence manifestement pas le cas car la solution admise dans la décision du 22 mars 2021 ne touche que la servitude

agricole, désormais située hors du périmètre du PAD. Toutes les autres critiques ont été rejetées par la commune, conformément à ce qu'elle avait discuté en séances des 27 et 30 août 2018. Du reste, la DIME – en suivant la procédure applicable pour l'approbation d'un PAD – devra publier les mesures qu'elle entend ne pas approuver ou celles qu'elle prendra et qui n'avaient pas été publiées. C'est en effet par ce biais que des tiers, jusqu'à ce moment non touchés par le plan mis à l'enquête ou le soutenant, sont intégrés dans la procédure;

que, dans les circonstances de l'espèce et au vu de la jurisprudence précitée, qui accorde aux propriétaires ayant initié un PAD un droit de recevoir une décision au fond, il ne se justifie pas de qualifier les lettres des 3 et 4 septembre 2018 rétrospectivement d'actes décisionnels ayant force obligatoire et liant la commune;

que, par surabondance, si on suit le raisonnement de la DIME qui qualifie la lettre du 3 septembre 2018 de décision, il y aurait également lieu de tenir compte du courrier des auteurs du PAD du 10 octobre 2018 par lequel ils s'y sont opposés et qui, dans ces circonstances, aurait dû être considéré comme un recours auprès de la DIME, laquelle n'aurait pu que constater que cette lettre était formulée d'une manière erronée et que la procédure d'approbation devait suivre son cours;

que partant, on ne peut pas non plus confirmer la décision de la DIME qui renvoie pour ce motif formel le dossier à la commune pour procéder à une nouvelle publication offrant à nouveau à toute personne intéressée la possibilité d'interjeter opposition;

que cela se justifie d'autant moins que les travaux d'élaboration du PAD litigieux ont avancé entre 2018 et 2021 et que le SeCA, autorité spécialisée à l'interne de la DIME, a explicitement affirmé qu'une nouvelle publication dans la FO n'était pas nécessaire. Certes, cela ne saurait définitivement lier la DIME mais, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'en tenir compte;

qu'au vu de ce qui précède, il ne se justifie pas, pour des raisons de sécurité du droit et eu égard aux intérêts des auteurs du PAD ainsi que des efforts déjà entrepris pour arriver à la décision communale du 22 mars 2021, d'annuler la procédure du PAD "F. \_\_\_\_\_" ;

que partant, le recours est admis et la décision sur recours de la DIME est annulée. Le dossier lui est retourné afin de prendre une décision matérielle sur le PAD, cas échéant après avoir permis aux opposants recourants de compléter leurs recours;

que vu l'issue du recours, les recourants ne doivent pas s'acquitter de frais de procédure et l'avance de frais qu'ils ont versée leur est restituée. L'autorité intimée ne supporte pas de frais;

que les recourants ont droit à une indemnité de partie pour les frais qu'ils ont engagés dans la défense de leurs intérêts (art. 137 CPJA). Celle-ci est fixée à un total de CHF 3'801.-, soit CHF 3'479.25 au titre d'honoraires, CHF 50.- au titre des débours et CHF 271.75 au titre de la TVA; elle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg;

que la complexité relative de l'affaire ne nécessitait pas que la commune recourt à l'assistance d'un avocat de sorte qu'elle ne peut pas se prévaloir d'une indemnité de partie, malgré le fait qu'elle a conclu à l'admission du recours (cf. art. 139 CPJA);

**la Cour arrête :**

- I. Le recours est admis et la décision sur recours du 12 juillet 2021 de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement est annulée.  
  
Partant, le dossier est renvoyé à la Direction pour traitement des recours interjetés contre la décision communale du 22 mars 2021.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de CHF 2'500.- est restituée aux recourants.
- III. Un montant de CHF 3'801.- (y compris CHF 271.75 au titre de la TVA), à verser à Me Elodie Surchat à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de l'Etat de Fribourg.
- 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 de l'indemnité de partie 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 8 avril 2022/jfr/vth

Le Président :

La Greffière-rapporteure :