



**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 2026 26

Arrêt du 8 juin 2026

II^e Cour administrative

| | | |
|-------------|-----------------------|--|
| Composition | Président : | Johannes Frölicher |
| | Juges : | Cornelia Thalmann El Bachary Vanessa Thalmann |
| | Greffier-rapporteur : | Julien Delaye |

Parties **A. _____, recourant,**
contre

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

Objet Aménagement du territoire et constructions – Approbation d'un PAL
Recours du 5 février 2026 contre la décision du 7 janvier 2026

considérant en fait

A. La Commune actuelle de Villaz est issue de la fusion, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, des anciennes Communes de Villaz-Saint-Pierre et de La Folliaz.

Dans les Feuilles officielles (FO) n° 35 du 31 août 2018, n° 46 du 13 novembre 2020 et n° 23 du 9 juin 2023, la Commune de Villaz-Saint-Pierre, puis la Commune de Villaz, ont mis à l'enquête publique le dossier de révision de leur plan d'aménagement local (PAL) pour le secteur de Villaz-Saint-Pierre. Cette révision vise à planifier le territoire communal pour les quinze prochaines années et à adapter le PAL aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur.

Le PAL de l'ancienne Commune de Villaz-Saint-Pierre alors en vigueur avait été approuvé le 15 octobre 1991 par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, actuellement et ci-après : la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME).

La révision du PAL a été initiée avant la fusion des communes, puis poursuivie par la nouvelle Commune de Villaz. Les enquêtes publiques complémentaires des 13 novembre 2020 et 9 juin 2023 ont porté sur des modifications ponctuelles du dossier de révision, notamment sur des adaptations du règlement communal d'urbanisme (RCU) intervenues dans le cadre de la poursuite de la procédure d'approbation.

Dans le cadre de cette révision, la commune a notamment prévu, par la modification n° 2, la mise en zone village (ZV) d'une partie de l'art. bbb du registre foncier (RF), propriété de A. _____.

B. Le 10 décembre 2018, le Conseil communal de l'ancienne Commune de Villaz-Saint-Pierre a adopté le dossier de révision du PAL; les modifications ultérieures ont été adoptées les 11 janvier 2021 et 9 octobre 2023.

Dans le cadre de la procédure d'approbation cantonale, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu, le 11 mars 2021, un premier préavis de synthèse, notamment défavorable aux mises en zone destinées à l'habitat, dont la modification n° 2.

La DIME a ensuite publié, dans la FO n° 13 du 2 avril 2021, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver ainsi que celles qu'elle envisageait de prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique. Elle indiquait en particulier qu'elle entendait ne pas approuver la mise en zone à bâtir prévue par la modification n° 2.

Dans sa détermination, la commune a fait valoir qu'elle ne disposait que d'une réserve de terrains non construits de 0.8 ha. À l'appui de son intervention, elle a produit une étude de densification et de requalification.

Le SeCA a ensuite établi, le 27 août 2025, un second préavis de synthèse, également défavorable aux nouvelles mises en zone destinées à l'habitat, au motif que les réserves de zones à bâtir non construites dépassaient largement la limite de 1 ha fixée par le plan directeur cantonal (PDCant) pour une commune de catégorie de priorité d'urbanisation 3.

C. Par décision du 7 janvier 2026, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL et refusé d'approuver les mises en zone liées à la modification n° 2, dont fait notamment partie l'art. bbb (partiel) RF, maintenant ainsi cette parcelle en zone agricole.

L'autorité d'approbation a motivé sa décision en relevant que la commune disposait encore de réserves importantes en zone à bâtir résidentielle excédant les seuils admissibles fixés par le plan directeur cantonal. Elle a ainsi considéré qu'aucune nouvelle mise en zone destinée à l'habitat ne pouvait être admise.

La DIME a retenu que les conditions de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'étaient pas remplies et qu'elle ne pouvait s'écarter des exigences du droit fédéral et cantonal en matière de dimensionnement des zones à bâtir.

D. Par acte du 3 février 2026, le propriétaire de l'art. bbb RF interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 7 janvier 2026. Il conclut, sous suite de frais, à l'annulation de cette décision en tant qu'elle refuse l'approbation de la modification n° 2 et au classement de sa parcelle en zone village (ZV).

À l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir, en substance, que sa parcelle comprend une ancienne ferme désaffectée depuis 2017, située au centre du village, qui ne peut plus être exploitée à des fins agricoles. Il soutient que le bien-fonds est entièrement équipé et bien desservi, que sa mise en zone permettrait une valorisation rationnelle et respectueuse du site, notamment par la préservation du patrimoine bâti existant, et qu'elle assurerait une continuité du tissu construit du village.

Le recourant relève également la proximité immédiate des infrastructures publiques ainsi que l'absence de coûts d'équipement supplémentaires.

E. Dans ses observations du 16 mars 2026, la commune soutient la mise en zone des parcelles concernées par la modification n° 2, dont l'art. bbb (partiel) RF. Elle estime que cette mesure est opportune dès lors qu'elle permettrait de combler un espace situé entre deux zones à bâtir existantes, au cœur du village. Elle relève en outre que les bâtiments existants sur ces parcelles n'ont plus de vocation agricole.

Le 5 mars 2026, la DIME indique ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné.

F. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

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) par le propriétaire de la parcelle concernée par une mesure de planification communale qui n'a pas été approuvée par la DIME, le

recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

2.1. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b).

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 (cf. ATF 109 Ib 123; arrêt TC FR 602 2023 47 du 17 mars 2025 consid. 1.2), le Tribunal cantonal statue avec un plein pouvoir de cognition sur les recours dirigés contre les décisions d'approbation rendues par la DIME. Le grief d'inopportunité – au sens de "Angemessenheit" – peut ainsi également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26, p. 13; art. 2, p. 34; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa).

2.3. Il convient toutefois de rappeler qu'en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition constitue principalement une règle relative au pouvoir d'examen des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Ainsi, lorsque la solution retenue apparaît inappropriée, l'autorité supérieure ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; elle doit au contraire lui renvoyer l'affaire afin qu'elle rende une nouvelle décision (cf. TSCHANNEN, art. 2, p. 34).

Le fait que l'autorité de recours doive respecter la marge de manœuvre des autorités inférieures ne modifie pas ce principe. L'autorité de recours doit en effet vérifier – sans se substituer à une autorité de planification – que cette marge d'appréciation a été utilisée de manière correcte et adéquate. Elle doit notamment faire preuve d'une certaine retenue lorsque sont en jeu des intérêts locaux pour lesquels la proximité avec le terrain, la connaissance des lieux, la démocratie locale et l'autonomie communale revêtent une importance particulière (cf. AEMISEGGER/HAAG, *in* Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, art. 33, n° 88).

2.4. En l'espèce, la DIME a refusé d'approuver la mesure litigieuse qui avait été adoptée par la commune et qui n'a, partant, pas pu faire l'objet d'un recours préalable dans ce cadre. Dans ces circonstances, la Cour de céans dispose d'un plein pouvoir d'examen, y compris sous l'angle de l'inopportunité, conformément à l'art. 78 al. 2 CPJA.

3.

3.1. Dans la présente cause, la mesure litigieuse consiste dans le refus de colloquer en zone à bâtir une parcelle actuellement située en zone agricole, dans le cadre d'une révision générale de la planification communale. Une telle mesure constitue une restriction du droit de propriété compatible avec l'art. 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), pour autant qu'elle repose, conformément à l'art. 36 Cst., sur une base légale suffisante, qu'elle soit justifiée par un intérêt public et qu'elle respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Afin d'examiner le bien-fondé de la décision de la DIME refusant d'approuver la modification n° 2 et, partant, le classement en zone constructible de l'art. bbb (partiel) RF, il convient de rappeler

certaines principes fondamentaux du droit de l'aménagement du territoire (cf. ég, pour le tout, arrêt TF 1C_70/2025 du 26 septembre 2025 consid. 2.4).

3.2. La LAT concrétise les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à une séparation judicieuse entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation rationnelle du territoire propre à garantir un développement harmonieux 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 let. a^{bis} LAT précise encore que les autorités soutiennent, par des mesures d'aménagement, les efforts visant notamment à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, tout en maintenant une qualité de l'habitat appropriée.

Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en particulier les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2).

Bien que le nouvel art. 15 LAT relatif à la délimitation des zones à bâtir ait essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique antérieures, il a introduit certaines innovations, notamment l'exigence d'un plan directeur comportant une stratégie de répartition des zones à bâtir ainsi qu'un calcul affiné des surfaces nécessaires fondé sur les besoins effectifs (cf. ATF 141 II 393 consid. 2).

3.3. Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la révision de la LAT, il a été constaté que les réserves de terrains constructibles n'étaient, pour la plupart, pas situées là où elles seraient nécessaires (cf. Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire [ci-après: Message LAT 2010], FF 2010 959, p. 975 ch. 2.3 et p. 982; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse – De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, rapport final du 10 octobre 2008, p. 64 s.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 5^e éd. 2025, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, *in* Commentaire pratique LAT – Planifier l'affectation, 2016, art. 15 LAT, n° 73).

La jurisprudence rappelle que l'un des objectifs essentiels de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement à l'intérieur des zones à bâtir et d'empêcher les constructions en ordre dispersé. Les petites zones à bâtir isolées apparaissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires au droit fédéral (cf. ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 la 300 consid. 3b; arrêts TF 1C_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; 1C_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1; 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1).

Le principe de regroupement des constructions, également désigné comme principe de concentration, implique que les bâtiments soient en règle générale regroupés dans un espace déterminé, cohérent et clairement séparé du territoire non bâti, et que le développement de l'urbanisation se réalise vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT; cf. ATF 116 la 335 consid. 4a; arrêts TF 1C_278/2022 du 27 juin 2023 consid. 4.1; 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2). Ce principe vise à éviter le développement dispersé de l'urbanisation, à préserver les surfaces agricoles, les paysages et les sites, ainsi qu'à assurer une utilisation mesurée du sol (cf. ATF 119 la 411 consid. 2b; arrêt TF 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2).

4.

4.1. En l'espèce, la LAT, concrétisée par la législation cantonale ainsi que par les instruments de planification directrice et d'affectation, constitue une base légale suffisante pour refuser le classement en zone à bâtir de parcelles actuellement situées en zone agricole.

4.2. Les mesures visant à concrétiser les objectifs de la LAT revêtent, sur le principe, un intérêt public important. La meilleure utilisation des réserves situées à l'intérieur du territoire déjà largement bâti, accompagnée du maintien d'une urbanisation de qualité, constitue en effet l'un des piliers de la politique suisse de l'aménagement du territoire (cf. Message LAT 2010, FF 2010 959, p. 974).

Dans ce contexte, des éléments tels que la desserte en transports publics, la proximité des fonctions centrales de la commune ainsi que l'intégration dans un tissu bâti cohérent revêtent une importance déterminante. La localisation d'un secteur au sein du territoire communal constitue également un intérêt public pertinent en ce qu'elle permet d'orienter le développement vers des zones déjà structurées et proches des pôles d'activités et d'équipements, plutôt que de favoriser une urbanisation dispersée en périphérie.

Un intérêt public majeur existe ainsi lorsqu'une portion du territoire ne remplit pas les critères définissant une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, en particulier ceux relatifs au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à la création d'un tissu bâti compact (cf. ég. art. 1 al. 2 let. a^{bis} et b LAT).

Il existe dès lors un intérêt public important à refuser le classement en zone à bâtir de parcelles qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions posées par le droit fédéral en matière de dimensionnement et de localisation des zones constructibles.

5.

Cela étant, il convient encore d'examiner si le refus de classer partiellement la parcelle du recourant en zone à bâtir respecte les objectifs de l'aménagement du territoire et, plus particulièrement, le principe de la proportionnalité.

5.1. Aux termes de l'art. 8a al. 1 LAT, le plan directeur cantonal définit, dans le domaine de l'urbanisation, notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton ainsi que 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) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux exigences de l'art. 15 LAT (let. d).

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

5.2. Le plan directeur cantonal de 2018 (PDCant) vise, conformément aux principes précités, à renforcer le réseau urbain du canton, à définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, à concentrer prioritairement le développement de l'urbanisation dans le tissu déjà bâti et à assurer un développement territorial durable à l'échelle cantonale.

À cette fin, le PDCant définit les limites du territoire d'urbanisation (TU). Cet instrument constitue un élément central de la stratégie cantonale dès lors qu'il prend en compte les besoins en zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et aux équipements d'intérêt public pour les vingt-cinq prochaines

années. Il fixe ainsi un cadre global assorti de limites au-delà desquelles aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être planifiée.

Le PDCant prévoit que des extensions des zones à bâtir ne peuvent être étudiées qu'à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Selon la fiche T101 "Territoire d'urbanisation", un plan d'aménagement des zones (PAZ) ne peut ainsi prévoir de nouvelles mises en zone à bâtir qu'au sein du TU. Les limites du territoire d'urbanisation lient le planificateur local et ne peuvent être modifiées qu'au moyen d'une adaptation du plan directeur cantonal (cf. arrêts TC FR 602 2021 12 du 4 août 2021; 602 2020 119 du 27 janvier 2021).

Le PDCant a également pour objectif de développer l'urbanisation prioritairement à l'intérieur du milieu bâti, au moyen d'une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. À cette fin, il prévoit que les réserves de terrains à bâtir déjà légalisées et équipées doivent être utilisées avant toute extension des zones à bâtir et subordonne toute nouvelle extension à la mise en œuvre de mesures de densification et de requalification (cf. Fiche T103 "Densification et requalification", p. 1).

Dans cette perspective, le schéma stratégique du PDCant (cf. volet stratégique, p. 28) définit les priorités de développement suivantes:

- > priorité 1 : agglomérations – croissance prioritaire;
- > priorité 2 : centres régionaux – croissance prioritaire;
- > priorité 3 : croissance stable;
- > priorité 4 : croissance modérée;
- > priorité 4 (tissu touristique): développement adapté;
- > espace rural: préservation des bonnes terres agricoles.

S'agissant du dimensionnement des zones à bâtir destinées notamment à l'habitat, le PDCant prévoit, pour les communes relevant de la catégorie de priorité d'urbanisation 3 ("croissance stable"), comme c'est le cas de la Commune de Villaz, qu'une extension de zone à bâtir de maximum 3 ha ne peut être planifiée que lorsque la totalité de la surface non construite située en zone à bâtir légalisée n'excède pas 1 ha (cf. fiche T102 "Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir", p. 2 s.).

5.3. La Cour relève en premier lieu que, dans son préavis de synthèse du 11 mars 2021, le SeCA a procédé à un examen complet du dimensionnement des zones à bâtir de la Commune de Villaz, secteur Villaz-Saint-Pierre.

Sur la base des critères fixés par le PDCant, en particulier par la fiche T102 relative au dimensionnement et à la gestion de la zone à bâtir, le SeCA a constaté que la commune disposait de réserves de surfaces destinées à l'habitat non construites largement supérieures au seuil admissible de 1 ha, celles-ci étant évaluées à 7.1 ha.

Il a en outre indiqué que la localité relève de la priorité d'urbanisation 3 ("croissance stable"), ce qui implique, conformément au PDCant, qu'aucune nouvelle mise en zone à bâtir destinée à l'habitat ne peut être admise tant que les réserves de zones à bâtir légalisées excèdent cette limite de 1 ha.

Sur cette base, le SeCA a retenu que la commune "ne possède pas de potentiel d'extension" et qu'elle ne peut dès lors "procéder à aucune mise en zone destinée à l'habitat".

Ce constat l'a conduit à émettre un préavis défavorable aux différentes mises en zone projetées, notamment à la modification n° 2 du plan d'affectation des zones.

Dans un second temps, la commune a tenté de remettre en cause cette appréciation en produisant une étude de densification et de requalification destinée à démontrer que les réserves effectives seraient inférieures au seuil déterminant et que de nouvelles mises en zone seraient nécessaires.

Le SeCA a examiné cette étude dans son préavis complémentaire du 27 août 2025. Il a certes reconnu la qualité générale de l'analyse, mais a constaté que celle-ci reposait sur plusieurs hypothèses erronées conduisant à une sous-estimation des réserves disponibles.

Le SeCA a notamment relevé que certaines surfaces non construites situées en zone à bâtir légalisée avaient été indûment exclues du calcul des réserves, en particulier des terrains soumis à un plan d'aménagement de détail (PAD). Il a également considéré que le potentiel de densification des terrains déjà construits avait été arbitrairement réduit par l'introduction d'un seuil de 500 m² de surface de plancher et que, plus généralement, l'étude ne prenait pas en compte l'ensemble des terrains disponibles en zone constructible, ce qui conduisait à une appréciation inexacte du potentiel réel de développement.

Au terme de sa propre analyse, le SeCA a confirmé que les réserves non construites excédaient toujours de manière significative le seuil de 1 ha, de sorte que les conditions posées par le PDCant pour autoriser une extension de la zone à bâtir n'étaient pas remplies.

Sur cette base, le SeCA a expressément confirmé, dans son préavis du 27 août 2025, son analyse antérieure et a réitéré son préavis défavorable aux mises en zone projetées, en particulier à celle litigieuse dans la présente procédure, en considérant qu'elles ne satisfaisaient ni aux exigences de la fiche T102 du PDCant ni à celles de l'art. 15 al. 4 let. b LAT.

5.4. La Cour considère que ce raisonnement peut être pleinement suivi.

5.4.1. Dans sa décision d'approbation, la DIME retient, en se fondant sur l'analyse du SeCA, que les réserves non construites atteignent "plus de 2.1 ha". Toutefois, en l'absence d'un calcul détaillé figurant dans le préavis lui-même, respectivement d'une explicitation précise des surfaces supplémentaires prises en compte, il n'apparaît pas possible de vérifier intégralement la méthode ayant conduit à ce chiffre.

Dans ces conditions, le chiffre de 2.1 hectares doit être compris comme une estimation globale minimale résultant d'une appréciation élargie des surfaces à considérer. Il ne peut cependant être exclu que cette estimation demeure elle-même incomplète.

Cela étant, l'analyse du SeCA repose sur une application correcte et cohérente du PDCant, lequel impose, dans les territoires relevant de la priorité d'urbanisation 3, de mobiliser en priorité les réserves existantes et subordonne toute extension de la zone à bâtir à la condition que celles-ci soient inférieures à 1 ha. Ce seuil constitue une concrétisation admissible du principe du dimensionnement des zones à bâtir en fonction des besoins prévisibles à quinze ans découlant de l'art. 15 LAT.

Or, en l'espèce, il n'est pas contestable que les réserves de surfaces non construites dépassent le seuil de 1 hectare. Le SeCA les a initialement évaluées à 7.1 ha et elles demeurent, même après les corrections proposées par la commune, largement supérieures au seuil admissible.

Il ressort en effet du préavis de synthèse complémentaire du SeCA du 27 août 2025 que l'évaluation des réserves de terrains non construits repose sur les données issues de l'étude communale, lesquelles faisaient état, pour la localité de Villaz-Saint-Pierre, de réserves non bâties d'environ 8'325 m², soit environ 0.83 ha, après les corrections opérées dans l'étude.

Le SeCA relève toutefois expressément que cette estimation demeure sous-évaluée, notamment en raison de l'exclusion de certaines surfaces déjà classées en zone à bâtir légalisée, y compris de terrains soumis à un PAD, lesquels doivent être pris en compte dans le bilan des réserves. Il en conclut que les réserves effectives excèdent de manière significative le seuil déterminant d'un hectare fixé par le plan directeur cantonal.

5.4.2. La Cour peut faire sien le raisonnement du SeCA relatif aux surfaces devant être prises en compte dans le calcul des réserves non construites. Dans son étude de densification et de requalification, la commune a en effet procédé à une évaluation des réserves de surfaces non construites en zone à bâtir qui ne saurait être suivie, dès lors qu'elle repose sur une méthodologie conduisant à une sous-estimation notable des réserves disponibles.

La commune a notamment retranché du bilan des réserves certaines surfaces pourtant comprises en zone à bâtir légalisée, en particulier des secteurs soumis à l'obligation d'établir un PAD. Un tel procédé n'est pas conforme au droit applicable, dès lors que la qualification en zone à bâtir dépend de l'affectation légale du sol et non des conditions liées à sa mise en œuvre. Les surfaces concernées doivent ainsi être intégrées au calcul des réserves, indépendamment des contraintes de planification qui leur sont attachées.

En outre, la commune a exclu diverses surfaces non construites en se fondant sur des critères liés à leur configuration, à leur occupation actuelle ou à certaines contraintes techniques, procédant ainsi à une réduction extensive des surfaces comptabilisées qui n'apparaît pas dûment justifiée. Une telle approche méconnaît l'exigence d'une appréciation objective et complète du potentiel constructible.

S'agissant des terrains déjà construits, la commune a par ailleurs limité la prise en compte du potentiel de densification aux seules situations dans lesquelles la différence de surface de plancher excède 500 m². Ce faisant, elle réduit artificiellement le potentiel de densification en déduisant systématiquement un seuil de 500 m² lors du calcul de la surface de plancher additionnelle sur les parcelles partiellement construites, ce qui conduit à exclure de nombreux potentiels de développement de moindre ampleur qui, pris ensemble, représentent pourtant une capacité de densification significative.

Il s'ensuit que le potentiel de densification, tant des surfaces non bâties que des terrains sous-utilisés, est nécessairement supérieur à celui retenu dans l'étude communale, qui parvient au chiffre de 0.83 ha.

5.4.3. Dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un calcul détaillé des réserves disponibles, il apparaît d'emblée, à la lecture combinée de l'étude communale et du préavis complémentaire du SeCA, qu'en réintégrant les surfaces indûment exclues et en corrigeant les réductions artificielles du potentiel de densification, les réserves effectives demeurent manifestement largement supérieures au seuil déterminant de 1 ha.

Les corrections mises en évidence par le SeCA conduisent ainsi à une estimation des réserves sensiblement plus proche de celle retenue par la DIME, laquelle peut dès lors être confirmée. Dans

la mesure où les réserves disponibles excèdent de manière évidente et importante le seuil admissible fixé par le PDCant, il n'apparaît pas nécessaire d'en arrêter le chiffrage exact.

Partant, la commune ne peut prétendre à un droit à l'extension de sa zone à bâtir, même si les secteurs litigieux présentent, pris isolément, certaines qualités urbanistiques ou une cohérence avec le tissu bâti existant.

5.5. Si le recourant fait valoir que la parcelle litigieuse, située au centre du village, ne peut plus être exploitée à des fins agricoles, qu'elle est entièrement équipée et bien desservie, que sa mise en zone permettrait une valorisation rationnelle du site, notamment par la préservation du patrimoine bâti existant et par la continuité du tissu construit, et qu'elle n'engendrerait en outre aucun coût d'équipement supplémentaire, ces éléments sont certes propres, pris isolément, à plaider en faveur d'une constructibilité du bien-fonds dans une perspective d'aménagement local.

Ils ne sont toutefois pas déterminants en l'espèce, dès lors que la question de la mise en zone doit être examinée prioritairement à l'aune des exigences impératives du droit fédéral et du PDCant, en particulier de l'art. 15 al. 4 let. b LAT et de la fiche T102 du PDCant.

Partant, les arguments du recourant fondés sur l'opportunité locale et sur les caractéristiques du site se révèlent dépourvus de pertinence dans le cadre de l'examen de la conformité de la mesure litigieuse au droit supérieur et ne sauraient conduire à une appréciation différente du cas d'espèce.

Enfin, la Cour relève que l'objectif poursuivi par la commune, consistant notamment à régulariser des situations existantes ou à combler certains espaces, ne saurait prévaloir sur les exigences impératives du droit fédéral et cantonal en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Comme l'a relevé le SeCA, la planification territoriale n'a pas pour but premier de légaliser des situations existantes, celles-ci étant au demeurant, le cas échéant, protégées par la garantie de la situation acquise.

5.6. La Cour relève encore que le SeCA a également examiné la question du besoin en zones à bâtir au regard de l'évolution démographique et a corrigé les projections retenues par la commune en se fondant sur les données contraignantes du PDCant. Il a ainsi retenu une croissance admissible de 352 habitants sur quinze ans, correspondant à l'augmentation maximale de 15% prévue par la fiche T102 du PDCant pour les localités relevant de la priorité d'urbanisation 3, et non aux valeurs plus élevées retenues par la commune sur la base de scénarios tendanciels.

Cette approche doit être suivie dès lors que, conformément à l'art. 15 al. 4 LAT, l'évaluation des besoins en zones à bâtir doit reposer sur des hypothèses de croissance objectivées et maîtrisées, telles que celles arrêtées par le plan directeur cantonal, lequel lie les autorités. En s'écartant de ces projections pour retenir un scénario de croissance plus élevé, la commune procède à une surestimation de ses besoins, propre à justifier à tort des extensions de la zone à bâtir.

Sur la base des chiffres conformes au PDCant, le SeCA a en outre considéré que les mesures de densification prévues permettraient d'absorber l'essentiel, voire la totalité, des besoins prévisibles. Cette appréciation apparaît cohérente avec le principe de densification vers l'intérieur consacré par l'art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT et concrétisé à l'art. 15 al. 4 let. b LAT, selon lequel une extension de la zone à bâtir n'est admissible qu'à titre subsidiaire.

Dans ces conditions, la conclusion du SeCA selon laquelle les mises en zone supplémentaires ne sont pas nécessaires ne prête pas le flanc à la critique et peut être confirmée.

5.7. Il s'ensuit que, compte tenu des réserves importantes de terrains non construits encore disponibles ainsi que de l'absence de besoin démontré en nouvelles surfaces à bâtir, le refus de la mise en zone litigieuse apparaît proportionné, conforme au droit supérieur et ne prête pas le flanc à la critique.

6.

Par conséquent, la conclusion tendant au classement en zone à bâtir de l'art. bbb (partiel) RF doit être rejetée et la décision d'approbation confirmée sur ce point.

Le recours est dès lors entièrement mal fondé et doit être rejeté.

7.

Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de fixer les frais de procédure à CHF 3'500.- et de les compenser avec l'avance de frais du même montant versée par le recourant le 12 février 2026.

Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Des frais de procédure, arrêtés à CHF 3'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée.
- III. 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 8 juin 2026/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur