



**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 29

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._____ SA, recourante, représentée par Me Nathalie Adank,
avocate,

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 9 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 une adaptation des indices bruts d'utilisation du sol (IBUS) dans différentes zones, en particulier en zone résidentielle à moyenne densité (ZRMD), dont fait partie l'art. bbb RF, propriété de la société A. _____ SA.

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, puis un second préavis, le 27 août 2025, portant notamment sur les questions de densification et sur le respect des exigences du plan directeur cantonal (PDCant).

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.

Dans sa détermination, la commune a notamment procédé à une analyse des critères de densification du PDCant, en particulier s'agissant de la desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce. La commune a ainsi soutenu que les secteurs pour lesquels elle proposait une augmentation des possibilités de densification – dont fait notamment partie le secteur B comprenant l'art. bbb RF – bénéficiaient de liaisons de mobilité douce suffisantes en direction d'arrêts de transports publics de niveau adéquat, ce qui permettrait de justifier les indices de densité projetés.

C. Par décision du 7 janvier 2026, publiée dans la FO n° 2 du 9 janvier 2026, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL.

S'agissant de la densification, elle a retenu que le PDCant ne permettait pas une augmentation des indices dans les secteurs présentant un niveau de desserte en transports publics D ou E, sauf lorsque des liaisons de mobilité douce directes, attractives et sécurisées vers un pôle de transport étaient démontrées. Se fondant notamment sur l'analyse du Service de la mobilité (SMo) du 14 juin 2021, la DIME a considéré que ces conditions n'étaient pas remplies dans plusieurs secteurs, dont celui comprenant l'art. bbb RF. Elle a relevé que les infrastructures existantes ne garantissaient pas une accessibilité suffisante en mobilité douce, notamment en raison de l'absence d'aménagements sécurisés et du caractère insuffisant du cheminement reliant certains secteurs à la gare.

Elle a en particulier retenu que le chemin en site propre situé sur l'art. ccc RF présentait un gabarit insuffisant pour répondre aux exigences techniques applicables et n'était pas praticable en toutes saisons, de sorte que ce chemin ne constituait pas une liaison de mobilité douce suffisante pour desservir le secteur B comprenant notamment l'art. bbb RF. Elle a dès lors fixé l'IBUS à 0.6, considérant qu'une densification plus importante ne se justifiait pas au regard des critères du PDCant.

D. Par acte du 9 février 2026, la propriétaire de l'art. bbb RF interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 7 janvier 2026. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de cette décision en tant qu'elle fixe un IBUS à 0.6 pour l'art. bbb RF, et demande qu'un indice plus élevé soit retenu, conformément aux propositions communales, subsidiairement au niveau de densité du tissu bâti existant.

À l'appui de ses conclusions, la recourante soutient que la parcelle bénéficie d'une liaison piétonne directe, attractive et sécurisée vers la gare ferroviaire, située à environ 550 m, accessible notamment par un chemin public en site propre. Elle estime que les critères de la fiche T103 du PDCant sont ainsi remplis, de sorte qu'une densification doit être admise.

Elle conteste en outre l'appréciation de la DIME, qu'elle considère fondée sur une constatation inexacte et incomplète des faits ainsi que sur une interprétation excessivement restrictive des exigences du PDCant, en particulier s'agissant des critères de mobilité douce.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que l'IBUS devrait, à tout le moins, être fixé en fonction du tissu bâti existant, lequel présenterait, selon ses calculs, une densité supérieure à celle retenue dans la décision attaquée.

E. Dans ses observations du 17 mars 2026, la commune indique soutenir le recours. Elle relève que, dans le cadre de son droit d'être entendue, il lui avait été demandé de démontrer l'existence de liaisons de mobilité douce performantes vers des arrêts de transports publics. La commune considère avoir satisfait à cette exigence en démontrant que le secteur comprenant l'art. bbb RF est relié à la gare par un cheminement direct et fonctionnel qui passe sur l'art. ccc RF et qu'il bénéficie ainsi d'une desserte suffisante. Elle conteste en outre la distinction opérée par la DIME entre les différentes parcelles du secteur, en particulier la différence d'IBUS retenue entre l'art. bbb RF et les parcelles voisines, qu'elle estime incompréhensible.

La DIME ne s'est pas déterminée dans le délai initialement imparti. À la suite d'un rappel du Juge délégué à l'instruction, elle indique, le 18 mai 2026, 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 la propriétaire d'une parcelle concernée par une mesure de planification communale, 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 concernant l'art. bbb RF 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 porte sur le refus de densifier le secteur concerné, dans lequel se situe l'art. bbb RF, consistant à ne pas appliquer les indices propres à la ZRMD, soit des IBUS compris entre 0.7 et 1.2 selon les types de constructions envisagés, mais à limiter l'IBUS à 0.6.

Dans son préavis, le SeCA a considéré que cette densification ne répondait pas aux exigences du PDCant, notamment au regard du niveau de desserte en transports publics du secteur, et a dès lors émis une appréciation défavorable.

Dans le cadre de son droit d'être entendue, la commune a contesté cette appréciation en soutenant que la densification projetée demeurerait conforme aux critères du PDCant. Elle a en substance fait valoir que le secteur, bien que classé en niveau de desserte D, bénéficie d'une connexion fonctionnelle à une gare de niveau B grâce à un réseau de mobilité douce direct, continu et sécurisé, permettant d'étendre le périmètre de desserte effective. La commune a en outre procédé à une analyse des volumes bâtis existants afin de démontrer que les indices projetés s'inscrivent dans la continuité du tissu bâti et que la mesure de planification participe d'une requalification cohérente d'un quartier déjà largement résidentiel. Elle estime ainsi que la densification envisagée se justifie tant sous l'angle de la mobilité que de la structure urbanistique du site.

Pour sa part, la DIME a considéré que les conditions permettant une densification accrue au sens du PDCant n'étaient pas remplies et a dès lors confirmé, pour le secteur B ("quartier du D. _____"), un IBUS limité à 0.6. Elle a toutefois admis une densification plus importante pour les art. eee et fff RF, situés hors du secteur B, lesquels bénéficient des indices usuels de la zone.

Une telle mesure constitue une restriction du droit de propriété compatible avec l'art. 26 de la Constitution 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 consistant à ne pas approuver la mesure communale, il convient de rappeler certains 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, 3^e éd. 2017, 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 limiter l'IBUS, et partant, la constructibilité dans une partie du territoire cantonal où le développement doit être maîtrisé.

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).

Cet intérêt ne se limite toutefois pas à la question du seul classement en zone à bâtir, mais s'étend également à la maîtrise de l'intensité du développement dans les secteurs déjà constructibles. Il existe en effet un intérêt public important à éviter une densification accrue dans des zones insuffisamment desservies par les transports publics ou situées en périphérie des centres d'urbanisation, dès lors qu'un tel développement serait contraire aux objectifs de concentration du milieu bâti et de coordination entre urbanisation et mobilité (cf. arrêt TC FR 602 2023 fff du 2 juillet 2025 consid. 4.6). Partant, il se justifie en principe de limiter le potentiel constructible de tels secteurs lorsqu'ils ne présentent pas les caractéristiques requises pour accueillir une densification accrue.

5.

Cela étant, il convient encore d'examiner si la mesure litigieuse, consistant à limiter l'IBUS à 0.6 dans le secteur concerné (secteur B), respecte les objectifs de l'aménagement du territoire et, plus particulièrement, le principe de la proportionnalité.

5.1. En application de l'art. 3 al. 3 LAT, relatif aux principes régissant l'aménagement du territoire, les autorités chargées de l'aménagement tiennent notamment compte du fait que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être répartis judicieusement et planifiés en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. La coordination entre les transports et la planification du milieu bâti revêt à cet égard une importance particulière (cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, art. 3, n° 67).

À l'évidence, cette coordination ne concerne pas uniquement les nouvelles mises en zone, mais doit également être prise en compte dans le cadre des mesures de densification. Il n'est en effet pas souhaitable de densifier des secteurs qui ne s'y prêtent pas du point de vue de la mobilité et de l'organisation territoriale. L'objectif poursuivi consiste au contraire à favoriser la densification de secteurs équipés et bien desservis, proches des centres et des infrastructures.

Le seul fait qu'une zone à bâtir existe déjà ne justifie ainsi pas automatiquement une densification accrue, au risque de compromettre l'objectif du PDCant visant à assurer à la population une mobilité durable fondée sur les transports publics (cf. PDCant, Fiche T201 "Transports publics"; cf. ég. Fiche T103 "Densification et requalification"; arrêts TC FR 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 3; 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 4 et 5).

5.2. Le 2 octobre 2018, le nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'État. À partir de cette date, toute mesure de planification doit être examinée à la lumière du nouveau PDCant (cf. arrêts TF 1C_536/2019 du 16 septembre 2020; TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019). Celui-ci lie en effet les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'État (cf. art. 18 al. 1 LATeC; arrêt TC FR 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 4.4).

Sous le thème "Densification et requalification" (Fiche T103), le PDCant énonce notamment les principes suivants:

- > Permettre la densification du milieu bâti:
 - > Aux endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C;
 - > Aux endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivité de la localité (équipements publics, commerces, secteurs d'emplois et quartiers de densification moyenne ou haute) est démontrée;

- > Dans les endroits présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes:
 - > Limiter la densification au niveau de densité maximal du tissu bâti existant, par type de zone;
 - > Autoriser les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti existant uniquement pour les zones destinées aux installations et constructions d'intérêt public.

Le PDCant énonce en outre les règles suivantes sous la fiche T103 "Densification et requalification":

"Afin de coordonner urbanisation et transports, la densification est autorisée sans limite particulière aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C. Une qualité de desserte moindre peut être admise pour autant que des liaisons attractives et sécurisées pour la mobilité douce vers une gare et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité existent. L'attractivité de la desserte en mobilité douce est à démontrer dans le cadre du dossier de plan d'aménagement local, en tenant compte du confort des usagers, du maillage, du caractère direct des liaisons vers les pôles d'attraction (équipements publics, commerces, emplois), de la déclivité, de l'absence d'obstacles, de l'environnement (qualité urbaine, plantations, mobilier urbain tels que bancs, etc.). Un soin particulier doit être porté aux liaisons vers les transports publics, les écoles et les équipements de sport et de loisir. La sécurité des liaisons en mobilité douce doit tenir compte de la sécurité routière, de la sécurité contre les agressions mais également de la sécurité perçue. De bonnes liaisons de mobilité douce constituent donc un prérequis pour pouvoir densifier, mais il est important que, même aux endroits bénéficiant d'un réseau de mobilité douce suffisant, la commune mette en évidence les éventuelles mesures d'amélioration des liaisons de mobilité douce. Cette analyse peut être faite dans le cadre de l'étude sur le potentiel de densification et requalification. Dans les endroits ne remplissant pas les conditions requises en matière de desserte en transports publics et de liaisons de mobilité douce, la densification est limitée au niveau du tissu bâti existant le plus dense, par type de zone. A ces endroits, les changements d'affectation visant à augmenter la densité du tissu bâti sont également limités: ils ne sont autorisés qu'en cas de besoin en constructions d'intérêt public (zones d'intérêt général)".

Dans le but de mettre en œuvre ces principes et, plus particulièrement, l'art. 3 al. 3 let. a LAT, le PDCant définit le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir en instaurant cinq niveaux de desserte, allant des niveaux A à E (cf. PDCant, Fiche T201 "Transports publics", p. 9 ; cf. ég. Plan cantonal des transports [PCTr], février 2014, p. 14 s.).

Le niveau de qualité de desserte de la zone à bâtir est déterminé en fonction de la catégorie des arrêts de transports publics ainsi que de leur accessibilité pour les piétons, appréciée selon la distance réelle à parcourir.

Selon le PCTr, les niveaux de qualité de desserte par les transports publics ont été développés sur la base de la norme SN 640 290 en vigueur en 2005 et reposent sur l'intervalle moyen entre les départs des transports publics du lundi au vendredi entre 6 heures et 20 heures.

Les arrêts de transports publics sont classés en catégories I à VI selon la cadence et le type de desserte. À partir de ces catégories d'arrêt, un niveau de qualité de desserte est attribué à la zone à bâtir concernée en fonction de l'accessibilité piétonne des arrêts, évaluée au moyen de la distance effective à parcourir jusqu'à l'arrêt considéré (cf. PCTr, p. 15).

5.3. Selon la jurisprudence, les avis des services spécialisés de l'État constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale émanant d'une autorité ou de l'administration disposant de connaissances spécifiques en raison de son activité, établi à l'attention d'une autre autorité au sujet de faits ou de circonstances déterminés. Il se distingue d'un rapport d'expertise en ce qu'il constitue un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des conclusions convaincantes, un tel rapport peut se voir reconnaître une pleine valeur probante. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux propres à en diminuer la portée probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5).

5.4. La Cour relève en premier lieu que le secteur litigieux (secteur B) ne bénéficie pas d'une desserte en transports publics de niveau C, ce qui n'est pas contesté (cf. not. préavis du SeCA du 11 mars 2021, ch. 3.1.2, p. 6). Le premier critère permettant la densification du milieu bâti au sens du PDCant n'est ainsi pas rempli (endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C).

Il convient dès lors d'examiner si, malgré cette circonstance, une densification accrue peut néanmoins être admise à cet endroit (endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivité de la localité est démontrée).

Sur la base des critères fixés par le PDCant, en particulier par la fiche T103 relative à la densification et à la requalification, le SeCA a rappelé qu'une augmentation de densité dans un secteur bénéficiant d'un niveau de desserte D, comme c'est le cas du secteur B, n'est admissible qu'à titre exceptionnel, pour autant qu'il soit démontré l'existence d'une liaison de mobilité douce directe, attractive et sécurisée vers un arrêt de transports publics bénéficiant d'une desserte de qualité suffisante (cf. préavis du SeCA du 11 mars 2021, ch. 3.1.2, p. 6).

Dans un second temps, la commune a tenté de remettre en cause cette appréciation en soutenant que l'art. bbb RF serait relié à la gare de Villaz-Saint-Pierre par un cheminement direct et performant. Le rapport explicatif établi selon l'art. 47 OAT met effectivement en évidence la volonté communale de renforcer la mobilité douce et d'améliorer les cheminements piétons. Il considère notamment que la gare est aisément accessible en mobilité douce.

Le SeCA a toutefois examiné cette argumentation et l'a écartée dans son second préavis du 27 août 2025, en se fondant notamment sur la détermination du SMO du 14 juin 2021. Le SeCA a ainsi préavisé défavorablement l'augmentation des indices dans plusieurs secteurs, notamment dans le quartier de D._____ (secteur B). Il s'est appuyé sur l'analyse détaillée du SMO, laquelle précise

la méthodologie utilisée pour évaluer le niveau de desserte en transports publics ainsi que les conditions de mobilité douce. À l'issue d'une évaluation individualisée des différents secteurs, le SMO est parvenu à la conclusion que les liaisons de mobilité douce des secteurs A, B, G, H, I et J ne répondaient pas aux critères permettant d'admettre une densification accrue.

S'agissant plus particulièrement du secteur B, le SMO a relevé que la route de G. _____ et la route de H. _____ ne disposent pas d'aménagements sécurisés en faveur des cyclistes. Cette appréciation repose sur le constat que les infrastructures existantes ne permettent pas de relier la parcelle à la gare dans des conditions conformes aux exigences posées par le PDCant en matière de mobilité douce. Le SMO a en outre relevé que le chemin en site propre situé sur l'art. ccc RF, qui permet un accès direct à la gare depuis les secteurs A et B, présente un gabarit insuffisant au regard des normes applicables et n'est pas praticable en tout temps, notamment en conditions hivernales.

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

5.5.1. Il ressort tout d'abord des données publiques relatives aux infrastructures de transport que la localité de Villaz-Saint-Pierre est traversée par une ligne ferroviaire à très forte fréquence. Selon les informations publiées par l'État de Fribourg, plus de 230 trains traversent quotidiennement le site, entraînant la fermeture du passage à niveau durant plus de 30 minutes par heure en journée. Cette problématique est également relevée dans différentes sources d'actualité locales, lesquelles soulignent que ces fermetures fréquentes engendrent des interruptions importantes du trafic ainsi que des risques sécuritaires, le passage à niveau étant décrit comme un point de coupure majeur séparant le village en deux (cf. not. frapp.ch/fr/articles/stories/villaz-st-pierre-passage-a-niveau-supprime, consulté le 8 juin 2026).

Les chiffres issus des statistiques de transport publiées par les CFF confirment l'importance du trafic ferroviaire sur le tronçon Lussy FR - Villaz-Saint-Pierre durant l'année 2025. Selon ces données, le tronçon concerné a vu circuler à l'année 1'762 convois marchandises dans un sens, 1'085 convois marchandises dans l'autre sens, 41'990 convois voyageurs dans un sens, 41'914 convois voyageurs dans l'autre sens. Cela représente un total de 86'751 convois par année, soit en moyenne environ 238 trains par jour (cf. Tableau Open Data "Nombre de trains", disponible sur reporting.sbb.ch > Transports, consulté le 8 juin 2026; cf. feuille "Exemple_de_cas_1" pour la manière de lire les données relatives au nombre de train ayant circulé sur un tronçon déterminé).

La configuration actuelle constitue ainsi un obstacle objectif à la continuité, à la sécurité et à l'attractivité des cheminements piétonniers et cyclables en direction de la gare. En particulier, la nécessité d'attendre l'ouverture du passage à niveau à intervalles rapprochés implique que la liaison concernée ne peut être qualifiée de directe, attractive et sécurisée au sens des exigences posées par le PDCant en matière de mobilité douce.

5.5.2. Cette appréciation est corroborée par le fait que les autorités cantonales et communales ont précisément engagé un important projet d'infrastructure destiné à remédier à cette situation. Ce projet prévoit notamment la suppression du passage à niveau actuel et la création d'un passage sous-voies comprenant des aménagements spécifiques pour la mobilité douce ainsi qu'une amélioration de l'accessibilité de la gare, notamment par la réalisation d'un ascenseur et de cheminements dédiés (cf. www.fr.ch > Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement > Actualités > Villaz-Saint-Pierre: un passage sous-voies pour améliorer la circulation dans le village, consulté le 8 juin 2026).

Or, l'existence même d'un tel projet démontre que les conditions actuelles ne répondent pas aux exigences requises en matière de mobilité douce. Une infrastructure appelée à être profondément remaniée pour des motifs liés à la sécurité, à la continuité des déplacements et à la fluidité du trafic ne saurait, dans son état actuel, être considérée comme satisfaisant aux critères posés par la fiche T103 du PDCant.

5.5.3. La Cour rappelle en outre que les exigences techniques applicables aux cheminements de mobilité douce ne découlent pas uniquement de la législation formelle, mais également des normes professionnelles et recommandations reconnues, lesquelles reflètent l'état actuel de la technique.

En particulier, les normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), notamment les normes SN 640 070 relatives au trafic piétonnier, SN 640 075 relatives aux espaces de circulation sans obstacles ainsi que les normes applicables au trafic cycliste, constituent en Suisse des références techniques reconnues.

À celles-ci s'ajoutent notamment la norme SIA 500 relative aux constructions sans obstacles ainsi que les recommandations de l'Office fédéral des routes (OFROU) en matière d'aménagements piétonniers et cyclables, lesquelles précisent les critères permettant de qualifier un réseau de mobilité douce de fonctionnel, sûr et accessible.

Or, il ressort de cet ensemble normatif qu'un cheminement destiné à la mobilité douce doit notamment présenter les caractéristiques suivantes:

- > une largeur suffisante permettant le croisement des usagers, généralement de l'ordre de 1.80 m, des largeurs inférieures n'étant admissibles qu'à titre exceptionnel;
- > un profil longitudinal et transversal adapté, comprenant notamment des pentes compatibles avec les exigences d'accessibilité;
- > un revêtement stable, praticable et antidérapant, exempt de discontinuités importantes;
- > l'absence d'obstacles ainsi qu'un gabarit suffisant permettant une circulation sûre, y compris pour les personnes à mobilité réduite;
- > une sécurité et une lisibilité suffisantes du tracé, impliquant notamment une bonne visibilité et une gestion adéquate des conflits avec le trafic motorisé;
- > une continuité et une intégration cohérente dans le réseau de mobilité douce, permettant de relier efficacement les principaux pôles générateurs de déplacements sans interruptions ni détours inadéquats.

Ces critères traduisent les exigences minimales auxquelles un cheminement doit satisfaire pour pouvoir être considéré comme assurant effectivement une fonction de mobilité douce. Il appartient dès lors à l'autorité d'examiner si, au regard de ces standards, le chemin litigieux présente les caractéristiques nécessaires en termes de praticabilité, de sécurité et d'intégration au réseau.

5.5.4. En l'espèce, la seule existence d'un cheminement à travers champs vers la gare via l'art. ccc RF ne saurait suffire, contrairement à ce que soutiennent la recourante et la commune, à démontrer l'existence d'une liaison de mobilité douce conforme aux exigences du PDCant.

Il ressort des circonstances concrètes du dossier, telles qu'elles apparaissent notamment sur les photographies produites ainsi que sur les images accessibles publiquement, que le tracé litigieux situé sur l'art. ccc RF correspond en réalité à un simple cheminement pédestre traversant un terrain à vocation agricole.

(images supprimées)

Un tel passage, non aménagé, dépourvu de revêtement stabilisé et ne permettant manifestement pas le croisement des usagers, ne satisfait pas aux exigences minimales découlant des normes VSS applicables aux cheminements de mobilité douce. Il ne saurait dès lors être assimilé à une liaison structurée, continue et sécurisée au sens de la fiche T103 du PDCant.

Les images Google Street View et aériennes reproduites ci-dessus datant de 2023 démontrent au demeurant de manière particulièrement éloquente que ce sentier est, à tout le moins durant certaines périodes de l'année, notamment en cas de pluie, en période hivernale ou par mauvais temps, rendu difficilement praticable, voire temporairement inaccessible.

Partant, les contraintes structurelles liées à la traversée ferroviaire, combinées à l'absence d'aménagements continus et spécifiquement conçus pour la mobilité douce, font obstacle à ce que cette liaison puisse être qualifiée de cheminement attractif, direct et sécurisé au sens du PDCant.

5.5.5. Dans ces conditions, c'est à juste titre que la DIME a insisté sur la nécessité de garantir des liaisons sûres, continues et adaptées à la mobilité douce, en particulier dans le cadre de développements urbanistiques impliquant une densification accrue. En effet, dans les secteurs appelés à accueillir une densification, une accessibilité démontrée et structurée constitue une condition essentielle, ce qui suppose non seulement l'existence d'un cheminement, mais également sa conformité aux exigences de sécurité, de continuité et d'attractivité posées par le PDCant.

Or, le rapport explicatif établi selon l'art. 47 OAT par la commune ne comporte d'abord aucune analyse spécifique de la coupure constituée par la ligne ferroviaire ni du passage à niveau existant. Dans sa détermination consécutive à la publication relative au droit d'être entendue, la commune a du reste maintenu cette appréciation sans apporter d'éléments techniques complémentaires déterminants permettant de démontrer la conformité du secteur aux exigences du PDCant. L'argumentation de la commune se limite ensuite pour l'essentiel à affirmer l'existence d'un cheminement praticable vers la gare sur l'art. ccc RF. Elle ne permet toutefois pas de remettre en cause l'appréciation technique des autorités spécialisées.

C'est dès lors à juste titre que la DIME a considéré que le secteur litigieux ne remplissait pas les conditions permettant d'admettre une densification accrue malgré un niveau de desserte D.

5.6. Il s'ensuit que, dès lors que l'art. bbb RF ne présente pas une qualité de desserte en transports publics ni des liaisons de mobilité douce suffisantes au sens du PDCant, la DIME devait, conformément aux principes de la fiche T103, limiter la densification au niveau de densité maximal du tissu bâti existant par type de zone.

Dans ce cadre, on ne saurait se fonder sur le volume bâti de certaines parcelles isolées pour fixer le niveau de densité maximal de la zone. Contrairement à ce que soutient la recourante, le PDCant ne permet en effet pas de retenir la parcelle présentant l'indice le plus élevé, indépendamment de sa représentativité au sein du secteur concerné. Une interprétation différente conduit à la situation paradoxale dans laquelle la présence d'un seul bâtiment particulièrement dense permettrait de

justifier la densification d'un quartier entier, malgré l'absence de desserte ou d'une liaison de mobilité douce suffisante exigées par le PDCant. Il convient bien plus de se référer au caractère global du tissu bâti existant du secteur concerné. Ce n'est que lorsque celui-ci présente déjà un niveau de densité élevé qu'il se justifie d'autoriser une densification à l'échelle de l'ensemble du quartier (cf. arrêt TC FR 602 2022 244 du 10 octobre 2023 consid. 8.1).

Or, il ressort du dossier ainsi que de la structure urbanistique générale de la localité que le secteur concerné s'inscrit dans un tissu résidentiel de faible à moyenne densité, caractérisé principalement par des constructions individuelles ou de petits ensembles implantés de manière relativement lâche et entourés d'espaces verts privatifs. Cette morphologie correspond à un quartier périphérique du village, distinct du noyau central situé à proximité immédiate de la gare, lequel présente une densité sensiblement plus élevée.

Les données cartographiques accessibles publiquement ainsi que les photographies aériennes confirment cette organisation spatiale typique d'une localité à caractère villageois, composée de zones bâties relativement discontinues et de quartiers résidentiels étendus, structurés le long d'un réseau de voirie secondaire et sans continuité urbaine marquée.

Le tissu bâti existant apparaît ainsi globalement ouvert, avec une occupation du sol modérée et des distances relativement importantes entre les constructions, comme le montre notamment l'affichage en trois dimensions du portail cartographique qui permet de visualiser les volumes existants. Certes, certains bâtiments collectifs plus denses existent dans la partie nord du secteur B, notamment sur l'art. iii RF. Il ne saurait toutefois être déduit de la présence de quelques constructions isolées que l'ensemble du secteur présenterait un niveau de densité élevé au sens de la jurisprudence précitée relative au "tissu bâti existant".

À cela s'ajoute que la commune a produit, le 6 mai 2021, une analyse des volumes bâtis existant, laquelle aboutissait, pour le secteur B, à un IBUS d'environ 0.64 dans sa partie sud – comprenant notamment les art. eee et fff RF – et à un IBUS d'environ 0.81 dans sa partie nord, où se situent précisément les bâtiments collectifs plus denses tels que celui de l'art. iii RF.

(images supprimées)

Dans ces conditions, on ne saurait considérer que la mesure limitant l'IBUS à 0.6 pour l'art. bbb RF serait contraire au caractère du tissu bâti existant. La DIME a précisément adapté l'indice retenu à un niveau de densité effectivement observable dans le secteur concerné en s'appuyant sur l'ensemble du tissu bâti existant. La solution retenue apparaît d'autant plus cohérente que la ZRMD permet, en principe, pour certaines formes d'habitat collectif, des indices pouvant atteindre 1.2, soit un niveau de densification très sensiblement supérieur au tissu bâti existant, qui se situe entre 0.6 et 0.8, pour les bâtiments les plus volumineux situés au nord.

Ainsi, la fixation d'un IBUS supérieur serait susceptible de créer une rupture dans la structure urbanistique du secteur B, en altérant l'équilibre existant entre les surfaces bâties et les espaces libres. Elle comporterait également le risque de contourner la volonté du planificateur cantonal de limiter la densification aux endroits bénéficiant d'une desserte suffisante en transports publics.

À cet égard, il est particulièrement révélateur de constater que la recourante a déjà déposé une demande de permis de construire prévoyant la réalisation d'habitations collectives présentant une surface d'implantation au sol particulièrement importante au regard de la dimension de la parcelle, comme cela ressort de l'extrait du portail cartographique ci-dessous. L'empreinte projetée apparaît

sensiblement supérieure à celle des bâtiments les plus importants situés au nord du secteur B, notamment sur l'art. iii RF. Cet élément confirme qu'une mesure moins incisive consistant à autoriser un IBUS supérieur à 0.6 sur l'art. bbb RF conduirait en réalité à introduire une densification nettement plus importante que celle correspondant au tissu bâti existant du quartier, en augmentant de manière significative les volumes constructibles dans un secteur qui ne présente précisément pas les caractéristiques justifiant une telle intensification urbanistique au regard du PDCant.

(plan supprimé)

S'y ajoute enfin que, s'agissant de la situation globale de la commune, le SeCA a constaté que le potentiel de densification existant était déjà suffisant pour absorber la croissance prévue, et même sous-estimé par la commune (sur ce point, cf. ég. arrêt TC FR 602 2026 26 rendu ce jour). Cette circonstance justifie d'autant plus une limitation de la densification au niveau du tissu bâti existant.

L'autorité intimée pouvait, sans arbitraire ni violation du droit supérieur, considérer que le caractère du site et la structure du tissu bâti existant justifiait de limiter l'IBUS de l'art. bbb RF à 0.6 et refuser, en conséquence, une densification accrue dans le secteur concerné.

5.7. Il s'ensuit que, compte tenu de l'absence de liaison de mobilité douce directe, attractive et sécurisée vers la gare ferroviaire, notamment en raison de l'absence d'aménagements sécurisés le long de la route de G. _____, du caractère insuffisamment dimensionné et non praticable en tout temps du cheminement situé sur l'art. ccc RF, ainsi que des contraintes importantes liées au passage à niveau ferroviaire, le refus de densifier le secteur B, y compris l'art. bbb RF, apparaît proportionné, conforme au droit supérieur et ne prête pas le flanc à la critique.

6. Par conséquent, la conclusion tendant à l'augmentation de l'IBUS applicable à l'art. bbb 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.

La recourante, 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 la recourante le 18 février 2026.

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

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

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

Le Président

Le Greffier-rapporteur