

# **BGer 1C\_15/2018 vom 15. April 2019**

Bundesgericht, 2019-04-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_15\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_15_2018)

FR: TF 1C\_15/2018 du 15 avril 2019

IT: TF 1C\_15/2018 del 15 aprile 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause relevant du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elle est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué qui annule la modification du PAL et le permis de construire dont elle bénéficiait. Elle a ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

Dans un premier grief, la recourante se plaint d'arbitraire dans l'application de la disposition transitoire du PDCant. Elle relève que cette disposition ne se réfère pas à la décision, mais à l'examen de la demande, ce qui serait une notion distincte. La solution consacrée par le Tribunal cantonal conduirait à des résultats absurdes en cas de recours contre la décision (examen par les instances de recours), ou en cas de renvoi à la première instance (réexamen). En l'occurrence, la DAEC avait clairement examiné le projet avant le 18 mai 2016, ce qui se serait concrétisé par l'autorisation spéciale et l'autorisation d'exploiter, toutes deux délivrées le 11 mars 2016, ainsi que par l'ensemble des préavis. La recourante relève la rigueur à laquelle aboutit l'arrêt attaqué, qui met à néant l'ensemble des démarches effectuées durant plusieurs années pour un dépassement de quinze jours seulement, alors que la recourante n'était pas maître du déroulement de la procédure. Compte tenu du but de la disposition transitoire (éviter les demandes formées dans le seul but de bénéficier de l'ancien régime), celle-ci ne devrait pas être appliquée de manière rigoureuse lorsque comme en l'espèce, le projet est suivi de manière soutenue et attentive et sans interruption. La rigueur dont ferait preuve le Tribunal cantonal serait arbitraire, disproportionnée et constitutive de formalisme excessif.

### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si

une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ( ATF 141 IV 305 consid. 1.2 p. 308 s.; 140 III 16 consid. 2.1 p. 18). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

### **E. 2.2**

Le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux est un instrument d'information et de coordination s'adressant aux communes, aux services cantonaux et aux particuliers concernés par l'exploitation de matériaux. Il s'agit d'une étude de base au sens de l' art. 6 LAT , sans caractère directement contraignant. Il doit permettre de définir des secteurs prioritaires pour l'extension ou l'ouverture d'exploitations de graviers et, à ce titre, les communes doivent en tenir compte dans l'élaboration de leur planification (PSEM/Introduction, 3 mai 2011, p. 2). Le PSAME de 1994 recensait déjà les gisements exploitables au niveau cantonal en mettant en évidence les intérêts à prendre en compte en cas de projet d'exploitation. Il se fondait toutefois sur les besoins en graviers pour plus de cent ans, de sorte que la planification apparaissait trop large (idem, p. 3). Le PSEM tend à diminuer le nombre d'exploitations et à les concentrer en fixant un nombre restreint de grands secteurs, en protégeant davantage les surfaces d'assolement et en désignant les secteurs à exploiter en priorité pour les 15 prochaines années (PSEM/Graviers, p. 2). Ce choix s'effectue en fonction du volume et du ratio volume/surface, ainsi qu'en fonction d'un certain nombre de facteurs d'exclusion pondérés (site figurant dans un inventaire fédéral de protection de la nature et du paysage, sites ISOS, protection des eaux, rives et lacs, zones à bâtir ou zones d'extension, routes, rail, aire forestière, surfaces d'assolement). Le PSEM distingue ainsi entre les secteurs à exploiter prioritaires, les secteurs non prioritaires et les ressources à préserver. Une fois adoptées les modifications du PDCant relatives au PSEM, seules les demandes de permis situées dans la première catégorie pourront faire l'objet d'une entrée en matière favorable.

A titre de disposition transitoire, le PSEM prévoit que les demandes de permis qui ont été déposées en demande préalable en référence aux secteurs prioritaires du PSAME continueront à être examinées sur cette base pendant une durée de cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification du plan directeur cantonal, soit le 3 mai 2011.

### **E. 2.3**

Selon le PSAME de 1994, la gravière de la recourante (gisement de la Combette) faisait partie des gisements retenus en priorité; ce choix est essentiellement justifié par la clause du besoin en fonction de l'approvisionnement local, la proximité des pôles de transformation et de consommation, le volume et la qualité du matériau. En revanche, selon le PSEM de 2011, le secteur est considéré comme "ressources à préserver", en l'état inexploitable. Ce choix tient à un indice d'efficacité faible de moins de 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> qui, selon le choix du planificateur cantonal, ne justifie pas l'atteinte aux surfaces d'assolement.

### **E. 2.4**

S'agissant d'une procédure nécessitant tant une modification de la planification qu'un permis de construire, la cour cantonale pouvait retenir à juste titre que la procédure de planification était déterminante puisque l'ensemble des autorisations nécessaires dépendait de la conformité du projet à la destination de la zone. Dans ce cadre, l'examen qui doit avoir lieu dans les cinq ans dès l'adoption du PSEM est bien celui qui doit être effectué par la DAEC,

laquelle doit, à teneur de l'art. 86 al. 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RS/FR 710.1), examiner et approuver les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux. Dans ce contexte, l'examen du projet se concrétise par la décision d'approbation, même si divers préavis - non contraignants - et décisions préalables ont été rendus auparavant (autorisation d'exploiter, adoption du PAL par le préfet). Au regard de l'horizon de planification délibérément raccourci par le PSAME, le délai de cinq ans pouvait sans arbitraire être considéré comme une ultime prolongation du bénéfice de l'ancienne planification, au terme de laquelle le projet devait être entièrement accepté - tout au moins par la première instance. Il ne saurait donc s'agir, comme le prétend la recourante, d'un simple délai d'ordre. La recourante n'est d'ailleurs pas étrangère au dépassement de ce délai puisqu'elle a perdu plus d'une année après avoir déposé en 2012 des plans irréguliers, ce qui a conduit à l'annulation de la décision préfectorale du 15 mai 2014 et à une nouvelle mise à l'enquête.

La solution stricte retenue par la cour cantonale ne saurait dans ces circonstances être considérée comme insoutenable, ni comme un formalisme excessif ou une violation du principe de la proportionnalité. Le grief doit être écarté, ce qui entraîne déjà le rejet du recours. Au demeurant, l'arrêt attaqué doit également être confirmé au regard des règles du droit fédéral sur la protection des SDA.

### **E. 3**

La cour cantonale relève que le PSEM pose un seuil minimal d'efficacité (15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>) au-dessous duquel l'intérêt à la préservation des SDA doit prévaloir (consid. 4 de l'arrêt attaqué). La recourante soutient que le seuil en question ne s'appliquerait qu'aux nouvelles exploitations, et non à une extension. Elle estime en outre que le critère de rendement servirait à distinguer les secteurs prioritaires lors de la planification, et non à sanctionner un projet concret.

#### **E. 3.1**

Les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ( art. 6 al. 2 let. a LAT ) et qui doivent être préservées en vertu de l' art. 3 al. 2 let. a LAT . Selon l' art. 26 OAT , elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée). La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Selon l' art. 26 al. 3 OAT , une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l' art. 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération ( art. 29 OAT ), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture ( art. 28 OAT ).

La jurisprudence n'exclut pas que des surfaces d'assolement puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles. Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète tenant notamment compte du fait que la part cantonale de surface d'assolement doit être garantie à

long terme. Il y a lieu d'évaluer dans quelle mesure le terrain concerné pourrait à nouveau être cultivé et, lorsque la surface minimale cantonale n'est pas atteinte ou ne l'est que de peu, une compensation doit être opérée ( ATF 134 II 217 consid. 3.3 p. 220).

### **E. 3.2**

Selon l' art. 30 al. 1bis OAT , des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA ( art. 15 al. 3 LAT ) en durcissant les exigences à satisfaire lorsqu'il est question de recourir à des SDA pour créer des zones à bâtir. Elle s'applique lorsque les cantons disposent de réserves de SDA; dans le cas contraire, c'est l' art. 30 al. 2 OAT qui s'applique et empêche en principe un tel classement à moins qu'il soit compensé, exigeant au contraire la création de zones réservées afin de garantir durablement la surface d'assolement attribuée à chaque canton (DETEC/ARE, rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'OAT, août 2013, p. 8). L' art. 30 al. 1bis OAT impose de s'assurer que le sacrifice de SDA est absolument nécessaire du point de vue du canton. L'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (AFT 145 II 18 consid. 4.2 p. 30).

### **E. 3.3**

Dans sa teneur actuelle, qui est déterminante compte tenu de ce qui précède, le PDCant fixe un rendement minimal de 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> pour justifier une atteinte aux SDA. Même si l'on est en présence, comme le soutient la recourante, d'une valeur cantonale de planification, on ne saurait en faire abstraction lorsqu'il s'agit, dans le cadre d'un projet particulier, d'appliquer l'exigence d'utilisation optimale posée par le droit fédéral. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la recourante, il n'y a pas lieu de se montrer moins exigeant à l'égard d'une extension d'une exploitation existante disposant déjà d'infrastructures, dès lors que l'atteinte aux SDA est la même. La limite fixée dans la planification directrice cantonale tient au demeurant déjà compte du fait que l'atteinte est temporaire et qu'une remise en état doit avoir lieu à la fin de l'exploitation, avec une certaine perte de qualité des sols.

Il y a donc lieu de considérer qu'un déclassement est exclu pour les besoins d'une exploitation présentant un taux d'utilisation nettement inférieur au rendement minimal prévu par le droit cantonal, en l'occurrence de 10m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. Les deux conditions posées à l' art. 30 al. 1bis OAT (importance cantonale et utilisation optimale) ne sont pas satisfaites, de sorte que le rejet du projet s'imposait en application du droit fédéral.

### **E. 4**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Les intimés B.B.\_\_\_\_\_ et C.B.\_\_\_\_\_ ainsi que D.\_\_\_\_\_, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à une indemnité de dépens, à la charge de la recourante.