

FR_GERICHTE 602 2014 101 vom 6. März 2015

FR Kantonsgericht, 2015-03-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_101

FR: FR_GERICHTE 602 2014 101 du 6 mars 2015

IT: FR_GERICHTE 602 2014 101 del 6 marzo 2015

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 26

avril 2012, ce dernier a rendu un préavis défavorable s'agissant de la modification n° 16, portant sur la mise en "zone équestre" (devenu "zone de loisirs" par la suite) de la parcelle ddd. Le SeCA a maintenu sa position défavorable le 16 août 2012 malgré le fait que la commune ait apporté un complément au dossier d'examen préalable le 29 juin 2012. C. Par avis publié dans la Feuille officielle (FO), la Commune de A. _____ a mis le dossier de révision générale de son PAL à l'enquête publique. La création d'une zone de loisirs comprenant l'article ddd (modification n° 16) a été maintenue; celle-ci a fait l'objet d'une opposition de la part de F. _____, laquelle a été levée par la commune. La décision communale a été contestée auprès de la DAEC. Dans son préavis de synthèse d'examen final du 28 mars 2014, le SeCA a préavisé négativement cette modification de zone qui allait à l'encontre des principes régissant l'aménagement du territoire, en particulier le mitage du territoire. D. Par décision du 16 juillet 2014, la DAEC a prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL de la Commune de A. _____. Elle a notamment refusé la mise en zone de loisirs de l'article ddd RF. A cette même occasion, la DAEC a admis l'opposition formée par F. _____. Elle s'est fondée sur le préavis du SeCA, estimant qu'il ne serait pas opportun de mettre en zone à bâtir le secteur concerné, car il se situe dans une partie du territoire communal dont la localisation ne respecte pas les principes de l'aménagement du territoire durable souhaité par la Confédération et l'Etat de Fribourg, tel que l'évitement du mitage du territoire. Elle a relevé

Tribunal cantonal TC Page 3 de 12 que la mise en zone ne s'inscrivait pas dans un projet touristique global. Enfin, l'absence de transports publics interdirait la mise en zone. E. La commune a déféré cette décision au Tribunal cantonal le 18 août 2014 (602 2014 101). Elle réitère son souhait de mettre en zone de loisirs le secteur E. _____ afin de légaliser les installations et activités existantes qui répondent à un besoin de la population locale. Elle relève que le paysage caractéristique et la vue exceptionnelle depuis le site méritent d'être mis en valeur, que la localisation a un faible impact paysager et que le site est desservi par une route de forêt – la restriction de circulation y relative pourrait être modifiée – et possède un parking permettant l'accessibilité pour les personnes âgées et les personnes à mobilité réduite. Elle ajoute que l'emplacement se situe sur les circuits pédestres et de VTT de la région du G. _____ et les cavaliers du centre équestres de H. _____ peuvent en outre accéder au site. F. Le 15 septembre 2014, les propriétaires de l'article ddd RF ont également recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (602 2014 121). Ils concluent – sous suite de frais et dépens – principalement à son annulation et à l'approbation de la

modification n° 16 du nouveau PAL de la Commune de A. _____ et de l'art. 19 du règlement communal d'urbanisme (RCU) ainsi qu'au rejet de l'opposition y relative, et subsidiairement à ce que le dossier soit renvoyé à la Direction pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de leur recours, ils font valoir que tant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) que le plan directeur cantonal autorisent de telles zones. Ils relèvent que, contrairement à ce que soutient la Direction, d'autres emplacements permettant l'exploitation d'un gîte ne sont pas disponibles. Selon eux, il incombe de surcroît à la commune de choisir l'endroit d'une telle zone et la Direction ne saurait se substituer à l'appréciation de l'autorité locale. Référence faite aux personnes qui utilisent la route forestière (randonneurs, cyclistes, cavaliers et pèlerins de I. _____), les recourants soutiennent qu'il existe un besoin de disposer d'un gîte dans la région. De leur avis, faire reposer la décision négative sur l'absence d'inscription d'un circuit pédestre au plan directeur communal des Communes de A. _____ et de H. _____, alors que l'on peut prouver qu'une telle pratique existe déjà et est appelée à se développer (référence est faite au programme de développement régional ayant comme but de promouvoir le tourisme doux), est disproportionné. Les recourants soulignent qu'il n'y a pas à craindre que de nouvelles constructions soient érigées dans cette zone puisque le RCU l'interdit. Ils relèvent que la Direction s'est distanciée sans raison de l'avis favorable du Service de la mobilité, qui a toléré la mise en zone malgré l'absence de transports publics à proximité. De l'avis des recourants, il n'est pas excessif de placer un gîte rural, destiné en priorité aux randonneurs pédestres et équestres, à quelque un kilomètre de la desserte la plus proche. Ils rappellent que, selon les principes de localisation du développement touristique du plan directeur cantonal, hors des pôles touristiques, le canton entend donner la priorité à des projets d'installations de tourisme doux. Selon eux, il ressort principalement tant de la décision attaquée que des préavis des différents services que le projet de la mise en zone de loisirs du Gîte E. _____ correspond aux installations de ce type de tourisme que le canton souhaite favoriser. Ils estiment qu'il est dès lors faux d'affirmer que la mise en zone de loisirs du Gîte E. _____ est incompatible avec les principes généraux de l'aménagement du territoire. Tout en admettant qu'il appartient à la commune de s'en prévaloir, ils soutiennent que la décision litigieuse viole l'autonomie communale. Ils ajoutent que l'autorité d'approbation a excédé son pouvoir d'appréciation en dénaturant les préavis – tous positifs – des services consultés ou en ne les suivant pas. Finalement, les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi. Selon eux, il ressort des agissements des différentes autorités impliquées

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 depuis l'année 2004 que l'on demande, tant à la commune qu'aux recourants, d'affecter la zone dans laquelle se trouve le gîte en zone de loisirs, voire en zone équestre. G. Dans ses observations du 24 septembre 2014 relatives au recours de la commune (602 2014 101), la DAEC conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. S'agissant du besoin que ce gîte constituerait pour la population locale, elle estime que celui-ci n'est pas démontré; une étude y relative faisait défaut. Elle ajoute que, même si un besoin devait être avéré, il ne suffirait pas à contrebalancer les intérêts qui vont à l'encontre de cette mise en zone. Le 27 novembre 2014, la DAEC prend les mêmes conclusions dans le cadre du recours des propriétaires (602 2014 121). Pour l'essentiel, elle renvoie à sa décision d'approbation et souligne que la préexistence du bâtiment transformé illicitement ne permet pas de justifier la création d'une zone de loisirs. De l'avis de la Direction, le fait qu'une partie de la population se soit déjà habituée à l'existence de ce gîte n'y change rien. Elle ajoute que ce dernier ne s'inscrit dans

aucun concept touristique. Selon l'autorité intimée, sa décision ne souffre pas la critique puisqu'elle est le reflet d'une pondération des intérêts en jeu. Elle réfute que des assurances aient été données, selon lesquelles l'article ddd RF serait mis en zone à bâtir; la bonne foi des recourants ne serait pas lésée en l'espèce. H. Dans leur réplique du 2 février 2015, les propriétaires campent sur leur position. en droit 1. a) Déposés dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), les présents recours sont recevables aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 LATeC qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. La commune – jouissant de l'autonomie communale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.1) en tant que responsable de la planification de son territoire – et les recourants – en tant que propriétaires d'un bien-fonds touché par la révision du PAL – ont manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Les propriétaires ayant en outre versé l'avance de frais dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites des deux recours. b) Comme l'état de fait à la base de la décision querellée est identique et que les questions juridiques se recoupent, il se justifie de joindre les causes 602 2014 101 et 602 2014 121 pour des motifs d'économie de procédure et de statuer à leur sujet dans un seul arrêt (voir art. 42 al. 1 let. b CPJA). 2. L'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons l'obligation de prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen sur les contestations relatives aux décisions et plans d'affectation. Selon le système des voies de droit mis en place par l'art. 88 LATeC, les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours d'abord à la DAEC, puis au Tribunal cantonal. Dans tous les cas où le Tribunal cantonal intervient comme 2ème instance de recours, c'est à la première instance, soit à la DAEC, qu'appartient la compétence fondée sur l'art. 33 al. 3 LAT de connaître le grief d'inopportunité (ATF 109 Ib 123).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 En l'espèce, la DAEC ayant statué sur le recours de F. _____, la cognition du Tribunal cantonal s'effectue selon les critères de l'art. 77 CPJA lui permettant de revoir la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits effectuée par l'autorité intimée. 3. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées). Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient dès lors d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), notamment en matière de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale; elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnées dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 4 ss de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire; OAT; RS 700.1). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst.; RS 101) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de

l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d). L'art. 3 al. 3 LAT, qui a trait aux principes régissant l'aménagement, exige en particulier qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. L'autorité doit dans ce contexte suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte, le cas échéant, des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT). L'autonomie du planificateur local et, en conséquence, l'autonomie communale dont jouissent les communes fribourgeoises sont limitées par ces principes. 4. a) Un des principes fondamentaux du droit de l'aménagement du territoire consiste à séparer le bâti du non-bâti. A teneur de l'art. 15 aLAT (dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014), les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a), ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Le nouvel art. 15 LAT est entré en vigueur le 1er mai 2014 et prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3 in fine). Le nouvel art. 15 al. 4 LAT précise ce qui suit:

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 "De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur." Avec ces modifications, le législateur a indiqué se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1). En l'occurrence, ainsi que cela ressort de ce qui suit, les conditions de l'art. 15 LAT, ancien et nouveau, ne sont pas remplies. En outre, selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (que les zones à bâtir, agricoles et à protéger) et régler les cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée. Dans ce sens, au niveau cantonal, l'art. 43 LATeC prévoit que le plan d'affectation des zones (PAZ) répartit l'ensemble du territoire communal en zone. En règle générale, il délimite: a) les zones à bâtir; b) les zones agricoles; c) les zones de protection (al. 1). Les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques (al. 2). L'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts (al. 3). Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en zones de centre, mixtes, résidentielles, d'activités, d'intérêt général et libres. b) D'une manière générale, le droit fédéral fixe les principes applicables à la délimitation des zones à bâtir, agricoles et à protéger de façon à assurer la séparation des zones à bâtir, de celles qui

ne le sont pas (art. 14 - 17 LAT). Les zones définies aux art. 15 à 17 LAT ne recouvrent pourtant pas nécessairement tout le territoire d'une commune; elles ne répondent pas non plus à tous les besoins spécifiques que l'autorité de planification doit prendre en compte et c'est dans ce but que le législateur fédéral a introduit l'art. 18 LAT. Or, les zones visées par l'art. 18 sont elles aussi soumises au même principe de base selon lequel les zones à bâtir sont séparées des autres zones (ATF 116 Ib 377 consid. 2a). Cette règle résulte du contrôle que le droit fédéral a instauré sur l'octroi de dérogations hors des zones à bâtir. L'art. 3 al. 3 LAT, première phrase, prévoit que l'étendue des territoires affectés à l'habitat et aux activités économiques doit être limitée. Cette règle consacre le principe de la séparation des zones à bâtir, dont la délimitation est imposée par les art. 14 et 15 LAT, et des zones inconstructibles, pour maintenir le plus possible de territoires libres, éviter l'extension excessive ou désordonnée des agglomérations et empêcher la dissémination des constructions. L'art. 24 LAT, relatif aux constructions hors des zones à bâtir, est destiné à assurer la réalisation de cet objectif (ATF 116 Ib 377). Il en résulte que l'art. 18 LAT ne sert pas à contourner, d'une manière indirecte, les principes ancrés à l'art. 24 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_774/2013 et 1C_778/2013 du 16 juillet 2014 consid. 5). c) Sont par exemple destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délasserment ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.); elles sont en principe imposées par leur destination

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 à l'emplacement prévu par le plan d'affectation. L'impact sur l'organisation du territoire exclut la procédure de l'autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT pour certains projets de grande ampleur. Du reste, la procédure de planification qui s'impose assure la pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte (objectifs de développement au niveau communal et régional, protection des terres agricoles, du paysage et de la nature, etc.). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs précisé que la procédure de l'art. 24 LAT n'est admissible que pour des "projets de faible importance" (ATF 119 Ib 174 consid. 4). Partant, les instruments d'aménagement sont destinés à coordonner et à prendre adéquatement en compte les besoins auxquels doit répondre le territoire dans les divers domaines de la vie humaine (art. 1 LAT). De ce point de vue, le droit de l'aménagement du territoire traite également les installations de loisirs comme toutes les autres constructions et installations, en exigeant qu'elles respectent les critères de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire. 5. En l'espèce, la commune planifie de sortir l'article ddd RF de la zone agricole pour l'affecter à la zone dite "de loisirs". Dans son rapport explicatif, elle relève qu'après examen de la situation et des éléments déjà en place sur le site du Gîte E._____, il s'est avéré que la mise en zone de loisirs de ce secteur permettait de légaliser l'ensemble des installations et des activités qui y prennent place actuellement. Elle souligne que la création d'un nouveau type de zone au PAZ exige un nouvel article au RCU. Le projet de modification du RCU consacre son art. 19 à cette nouvelle zone. Il a la teneur suivante: " 1. Destination Cette zone est réservée aux constructions, installations et aménagements nécessaires à l'accueil du tourisme de passage, à la détente et aux jeux. Les bâtiments sont réservés à l'hébergement et la restauration des hôtes et des touristes de passage (logement sur la paille, dortoirs, chambres, cuisine, buvette, sanitaires, etc.). Les installations et équipement extérieurs autorisés sont: places de jeux et de détente, aires de pique-nique, parc pour petits animaux, emplacement pour tentes, places des parc pour véhicules. 2. Ordre des constructions: non contigu 3. Indice brut d'utilisation du sol (IBUS): non applicable 4.

Indice d'occupation du sol (IOS): non applicable 5. Distance à la limite (DL): h/2, minimum 4.00 m 6. Hauteur totale (h): 8.50 m 7. Hauteur de la façade à la gouttière (hf): 7.00 m 8. Degré de sensibilité au bruit (DS): II 9. Prescriptions spéciales Le plan d'affectation des zones délimite un périmètre constructible, seuls les accès, aménagement, installations et constructions de petite importance peuvent être érigées hors de ce périmètre."

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 6. Il s'agit dans un premier temps de définir la nature de la zone de loisirs telle que prévue dans la planification locale, plus précisément, de définir si la nature de cette zone doit être considérée comme zone à bâtir. On ne peut que répondre par l'affirmative. Abstraction faite des modifications déjà réalisées sur ce site, il s'agit ici de modifier l'affectation jusqu'à présent agricole d'une construction existante. Le descriptif contenu dans le rapport explicatif ainsi que le libellé de l'art. 19 RCU sont on ne peut plus clair quant au fait qu'il s'agit d'introduire une zone dans laquelle des constructions sont possibles, même si le RCU prévoit un périmètre à prescriptions spéciales qui limite la possibilité d'ajouter des constructions. Les activités qui devraient avoir lieu dans cette zone sont des activités commerciales nécessitant des bâtiments et installations. Il y a dès lors lieu d'examiner si cette zone, qui a clairement une fonction de zone à bâtir, répond aux exigences de l'art. 15 LAT (consid. 7) ou si elle peut être introduite en application de l'art. 18 LAT, tout en tenant compte de sa nature "constructible" (consid. 8). 7. a) D'une manière générale, la notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'art. 15 LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Les constructions agricoles peuvent être exceptionnellement prises en compte; il ne suffit toutefois pas qu'un ensemble de maisons n'ait plus de fonctions agricoles pour qu'il réponde à cette définition (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 222 s.; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 et les références citées). La jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; 121 I 245 consid. 6e p. 248; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; cf. également arrêts 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3 publié in ZBl 2013 p. 389; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1 publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1). b) La DAEC a refusé la mise en zone à bâtir (zone de loisirs) de l'article ddd, notamment car la zone ne remplissait pas les critères pour bénéficier d'un classement en zone à bâtir. Cela ne saurait être infirmé pour ces deux motifs: - Créer une zone constructible pour l'article ddd RF ne répond en effet manifestement pas aux critères généraux de l'art. 15 LAT. Au contraire, à l'écart de toute agglomération et infrastructure publique, elle ne saurait être qualifiée de zone à bâtir largement construite. Elle est isolée de toute autre construction. Elle est entourée de terrains affectés en zone agricole ou d'aire forestière. Le secteur litigieux ne présente manifestement pas de cohésion avec d'autres zones construites dans le sens où il formerait un noyau d'urbanisation proprement dit. Il ne se trouve pas à proximité d'une zone à bâtir existante et n'est pas desservi par les transports publics (l'arrêt de bus le plus proche étant situé à A. _____).

Au vu des plans figurant au dossier, la mise en zone de ce secteur créerait donc une petite zone à bâtir "timbre- poste", ce que la LAT veut précisément éviter.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 - Il est également évident – et on peut le préciser à cet endroit – qu'il ne s'agit en l'espèce pas d'assurer le maintien d'une petite entité urbanisée sise hors de la zone à bâtir en application de l'art. 33 OAT qui prévoit que des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, telles que les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural, peuvent être délimitées si la carte ou le texte du plan directeur cantonal (art. 8 LAT) le prévoit. Le plan directeur cantonal, thème "Hameaux hors de la zone à bâtir", fixe les conditions pour la délimitation d'un périmètre d'habitat à maintenir. Il précise notamment qu'un tel secteur doit comprendre au minimum cinq bâtiments d'habitation et que la distance maximale entre les bâtiments doit être de l'ordre de cinquante mètres. 8. Il reste à examiner si la zone peut être admise sans être intégrée dans le tissu bâti tel que défini par l'art. 15 LAT. a) Des zones spéciales en vue de la réalisation d'un projet concret sont possibles si elles satisfont aux principes de la LAT. Des petites zones à bâtir ne sont pourtant pas souhaitées dans le cadre d'une planification respectueuse de ces principes et constituent sauf rares exceptions une démarche tendant à éluder l'application de l'art. 24 LAT. Une zone selon l'art. 18 LAT, qui a la fonction d'une zone à bâtir, peut dès lors se situer hors de la zone à bâtir lorsqu'elle répond à un besoin objectif à l'emplacement prévu et satisfait ainsi à la condition de l'implantation imposée par la destination. Cela peut être le cas pour des activités de loisirs nécessitant une grande surface (terrain de golf, piste de ski par ex.) ou si elle crée des nuisances particulières (course de carting par ex.). L'implantation imposée par la destination a également été admise pour des restaurants de montagne si un besoin est avéré. Selon les principes de l'art. 24 LAT – qui sont déterminants ici par analogie – l'implantation d'une construction est seulement imposée par sa destination, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération; il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218 et les références citées). L'examen du lieu de situation imposé par la destination apparaît incomplet lorsqu'aucune solution alternative ni aucun emplacement alternatif n'ont été débattus (ATF 136 II 214 consid. 2.2 p. 218 s. et les références citées). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 256; 117 Ib 270 consid. 4a p. 281, 379 consid. 3a p. 383). Comme relevé ci-dessus, il est en particulier reconnu que l'implantation des restaurants de montagne hors zone à bâtir est par principe imposée par leur destination, dès lors que ce sont des motifs inhérents à l'exploitation de l'entreprise qui justifient un lieu de situation hors de la zone constructible. Cela ne signifie toutefois pas que n'importe quel emplacement au sommet d'une montagne puisse être sollicité pour un restaurant (ATF 136 II 214 consid. 2.2 p. 218 s. et les références citées). La création d'un nouvel établissement n'est pas admissible s'il existe d'autres possibilités de ravitaillement à une distance raisonnable (arrêt A.509/1987 consid. 5c, in ZBl 1989 p. 537). Il a ainsi été jugé qu'une implantation à 200 mètres d'un restaurant préexistant n'était pas acceptable (ibidem).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 b) L'historique du présent dossier met en évidence qu'il s'agit ici précisément de légaliser une situation qui ne pouvait pas l'être dans le passé par le biais de l'art. 24 LAT. En effet, l'autorisation spéciale a été refusée par décision du 19 avril 2004 au motif que la construction n'était pas imposée par sa destination. Il n'y a en principe pas lieu de revenir sur cette décision. Or, dans la mesure où des ouvrages particuliers peuvent également être légalisés par la planification des zones, il y a lieu de rappeler quelques principes. En l'espèce, on ne peut pas appliquer la jurisprudence relative aux restaurants de montagne pour lesquels il est reconnu que leur implantation hors zone à bâtir est par principe imposée par leur destination. Premièrement, même en montagne, il ne doit pas y avoir d'autre possibilité de ravitaillement dans les environs, condition qui n'est pas démontrée en l'occurrence. Puisqu'on se trouve à proximité de la zone constructible, rien n'impose un lieu de situation en milieu agricole. Deuxièmement, aucune étude n'a été produite au dossier, qui démontrerait, chiffres à l'appui, un éventuel réel besoin. Il sied de souligner que le Tribunal fédéral impose des conditions très strictes, par rapport à cette preuve, cela même pour des gîtes de montagne (arrêt 1C_877/2013 du

E. 31

juillet 2014). Troisièmement, même si les recourants tendent à minimiser ce point, la Commune de A._____ ne se situe pas dans un des pôles de développement touristique du canton. Il ne suffit dès lors pas de simplement affirmer qu'on est en présence d'un projet de tourisme doux, qu'il se situe sur le Chemin J._____ et dans le périmètre de chemins pédestres et qu'il est apprécié par les cavaliers. Le fait que le plan de développement régional constate que des besoins subsistent en matière d'équipement sportifs, culturels et de loisirs et plus particulièrement dans les deux centres régionaux, dont le pôle de l'un est la Commune de K._____ n'y change rien. Il y a lieu dans ce contexte de renvoyer à la lettre de l'Association Région Glâne-Veveyse du 22 janvier 2015, dans laquelle celle-ci affirme expressément que ni la région Glâne-Veveyse ni l'Office du Tourisme de Romont et sa région ne disposent actuellement d'une étude écrite synthétisant la stratégie touristique. Malgré sa volonté de promotion de l'agritourisme et de réaffectation des bâtiments en zone agricole laissés à l'abandon, le plan de développement régional reste bien trop imprécis pour pouvoir prouver, à la lumière des critères stricts de l'art. 24 LAT, un besoin d'implanter un lieu de restauration hors de la zone à bâtir. Dans le contexte des bâtiments agricoles laissés à l'abandon, on notera encore qu'il ne s'agit en l'occurrence pas d'un simple changement d'affectation sans travaux. Les arguments auxquels les recourants font référence, tels que le faible impact sur le paysage ou la mise en valeur d'un site exceptionnel, ne sont pas pertinents. Ces éléments ne pourraient entrer en considération qu'au moment où l'on aurait admis que le gîte est imposé par sa destination. Suivre la logique contraire de la commune signifierait que la beauté d'un site impliquerait le besoin d'y implanter un lieu de restauration ce qui va, sans aucun doute, à l'encontre des principes de la LAT et, plus précisément, de celui de la séparation du construit du non-construit. On doit souligner qu'en l'espèce, le site a déjà fait l'objet d'un choix par le constructeur qui a procédé à des travaux qui n'ont pas pu bénéficier d'un permis de construire, de sorte qu'ont été créés des faits accomplis. On ne peut pas s'empêcher de penser que c'est l'existence du gîte à cet endroit précis qui a fortement influencé la pesée des intérêts à laquelle a dû procéder le planificateur. La motivation de la commune démontre qu'elle procède plus à une défense de ce site qu'à une analyse des raisons pour lesquelles d'autres emplacements pour l'installation d'un gîte touristique à l'intérieur de la zone à bâtir seraient moins judicieux. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la DAEC lorsqu'elle souligne que

d'autres emplacements existeraient sur le territoire communal.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 S'agissant du besoin que constituerait le gîte pour la population locale et les villages avoisinants, la DAEC estime que la commune ne l'a pas démontré. Dire que les villageois ont déjà adopté ce lieu ne saurait en effet infirmer ce constat de la DAEC. Par ailleurs, aucune étude n'a été réalisée à ce sujet. C'est dès lors à juste titre que la DAEC a considéré que la demande créée par l'offre ne signifiait pas encore que ce gîte constituait un besoin pour la population locale et les villages avoisinants ou encore pour le tourisme doux. Quant au fait que le bâtiment existant serait laissé à l'abandon, il ne saurait à lui seul fonder le caractère constructible de la zone. A ce sujet, il faut relever l'importance de l'intérêt public général au classement de terrains en zone agricole. Celui-ci est établi si le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.4 et les arrêts cités). Il apparaît dès lors clairement qu'on ne saurait créer une zone constructible au motif que le Gîte E. _____ est imposé par sa destination. Une inspection des lieux, telle que demandée par les recourants, ne changerait manifestement rien à cette appréciation. Partant, la Direction n'a nullement violé l'autonomie du planificateur local en constatant que le PAL ne répondait pas aux critères de la législation fédérale. Au contraire, il lui incombait d'intervenir et de ne pas approuver la mise en zone à bâtir de l'article ddd RF. 9. De manière générale, les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution fédérale que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 26 et 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221 s.). Comme démontré ci-dessus, l'intérêt public à l'utilisation rationnelle du sol est manifeste et la décision querellée tient compte des principes ancrés dans les législations fédérale et cantonale. On ne voit dès lors pas – d'une manière générale – pour quelle raison elle serait disproportionnée en ce qui concerne la restriction qu'elle impose aux propriétaires. Les recourants se prévalent par contre de leur bonne foi et du principe de la confiance pour démontrer que le refus de la mise en zone serait disproportionné. Ces objections ne sont pourtant manifestement pas de nature à faire obstacle à la décision litigieuse. a) Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 134 V 306 consid. 4.2 p. 312). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53 et les arrêts cités). Le principe de la bonne foi protège le citoyen, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, notamment lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration et qu'il a pris sur cette base des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 73). Le principe de la bonne foi, tel qu'il est établi par la jurisprudence pour les rapports entre l'autorité publique et un particulier, peut également être invoqué par une commune à l'encontre d'une autorité cantonale lorsque ce principe se trouve en relation étroite avec le grief de la violation de l'autonomie communale (cf. ATF 129 I 290 consid. 2.3 p. 295).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 b) En l'espèce, le Tribunal cantonal ne peut que constater que les modifications apportées aux bâtiments existants et le changement d'affectation qui s'en est suivi n'ont jamais bénéficié d'une autorisation. Les investissements

financiers des recourants en lien avec l'exploitation d'une buvette étaient dès lors effectués à leurs risques et périls. Si, au cours de la procédure, différentes autorités ont évoqué une éventuelle légalisation de la situation au moyen de la planification locale, jamais une assurance n'a été donnée que cette procédure aboutirait par une mise en zone. Les exploitants du gîte étaient dès le début conscients que l'utilisation qu'ils pratiquaient de leur bien-fonds était illégale. Dans ces conditions, ils ne peuvent manifestement pas se prévaloir de leur bonne foi. Cela vaut d'autant plus pour la commune, qui connaît parfaitement la procédure à suivre pour la mise en zone de terrains. 10. Partant, les recours – entièrement mal fondés – doivent être rejetés et la décision litigieuse confirmée. 11. Les frais de procédure sont mis à la charge des recourants 2 qui succombent, en application de l'art. 131 CPJA. La commune ne peut être astreinte à y participer (art. 133 CPJA). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Les causes 602 2014 101 et 602 2014 121 sont jointes. II. Les recours sont rejetés. Partant, la décision de l'autorité intimée du 16 juillet 2014 relative à l'approbation partielle de la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de A._____ est confirmée. III. Les frais de procédure, par 2'500 francs, sont mis à la charge des recourants de la procédure 602 2014 121 et compensés avec l'avance de frais versée. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. Communication. Le présent arrêt 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 le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 6 mars 2015/JFR/vth Président Greffière

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.