

# FR\_GERICHTE 602 2014 52 vom 25. Juni 2015

FR Kantonsgericht, 2015-06-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2014\\_52](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_52)

FR: FR\_GERICHTE 602 2014 52 du 25 juin 2015

IT: FR\_GERICHTE 602 2014 52 del 25 giugno 2015

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

### E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans peut revoir la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Devant le Tribunal cantonal, l'inopportunité peut être invoquée, notamment si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). En l'occurrence, l'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt du Tribunal cantonal 602 2011 44 du 25 avril 2012 consid. 1c et arrêt du Tribunal administratif 2A 00 65 du 26 octobre 2000). En l'espèce, la DAEC n'ayant pas statué sur recours, la Cour de céans examinera donc le recours avec pleine cognition.

### E. 3

a) 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,

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 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 mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 4 ss de l'OAT). 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. b) A teneur de l'art. 1 al. 2 LAT, la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis) et de créer un milieu bâti compact (let. b). Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement, et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. a et b LAT). Il y a lieu également de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (art. 3 al. 3 let. b LAT). Fondée notamment sur ces dispositions, 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 (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 du Tribunal fédéral 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; 1C\_404/2014 du 24 mars 2015, consid. 4.1.1). Selon l'art. 18 al. 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, la création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés. La mesure de planification ne doit pas éluder les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 124 II 391 consid. 2c et 3a p. 393 ss; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303). Dans la mesure où la nouvelle zone ne favorise pas la dispersion des constructions, mais prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de

bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée (ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1C\_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1). Des zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, n. 4 ad art. 18, p. 429). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que 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.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et les références citées). c) Dans le cas particulier, il apparaît d'emblée qu'une vaste zone d'activités équestres existe déjà dans la commune sur l'art. ttt RF, attenante à la zone d'intérêt général constituée par le terrain de sport. Un plan spécial a été approuvé le 19 juin 1998 et le 13 janvier 2012, qui règle l'aménagement du secteur. Face à cette situation, on cherche en vain dans le dossier les motifs qui ont conduit le planificateur local à délimiter une ZAE supplémentaire dans le secteur litigieux. Le simple fait que des constructions destinées à détenir des chevaux (activités de voltige, pension) soient déjà érigées sur place, en zone agricole, n'implique pas forcément qu'un besoin spécifique d'affectation justifie de multiplier les zones équestres à E. \_\_\_\_\_. Du moment qu'une zone au sens de l'art. 18 LAT implique des constructions et des aménagements divers, elle est soumise également au principe de concentration qui tend à limiter autant que possible l'aire construite à l'issue d'une pondération globale des intérêts en présence (cf. en ce qui concerne les zones agricoles intensives: ATF 141 II 50, consid. 2.6, p. 54). Ainsi que la DAEC l'a constaté dans la décision attaquée, aucune réflexion particulière n'a été menée sur l'emplacement de la nouvelle zone spéciale, notamment en lien avec celle qui est déjà existante. Compte tenu de la grandeur de la surface affectée à la ZAE litigieuse (11'862 m<sup>2</sup>), il est exclu d'approuver la démarche de la commune sans qu'une preuve du besoin et de l'absence d'alternative ne soit apportée. Cette constatation se confirme d'autant plus lorsqu'on constate qu'aucune indication n'est disponible sur les intentions des propriétaires s'agissant de la mise en valeur du secteur. Ces derniers ont expressément indiqué que la demande préalable qui avait été présentée par des tiers n'était plus d'actualité, de sorte qu'on ne sait pas à quoi va servir la nouvelle zone, notamment pour répondre à quel besoin. Comment est-il possible, dans ces conditions, d'apprécier la nécessité de créer un centre équestre, étant rappelé que des installations équestres peuvent subsister en zone agricole, notamment après la modification de l'art. 16abis LAT ? La simple existence d'un manège actuel n'impose en aucune façon l'obligation de créer une zone équestre au sens de l'art. 18 LAT pour pérenniser la situation.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 Cette incertitude sur le sens et le but de la ZAE est encore renforcée par le fait que la commune n'a pas jugé utile de soumettre le secteur à un PAD obligatoire, ainsi que l'exige pourtant le plan directeur cantonal de 2002 (thème 7, activité équestre, ch. 4, mise en œuvre). Certes, la DAEC aurait pu corriger cette lacune en introduisant cette obligation au stade de l'approbation, comme le proposait la commune dans ses déterminations. Toutefois, compte tenu de l'absence de réflexion de base sur la

nécessité même de créer cette zone, l'autorité intimée pouvait sans arbitraire refuser son approbation à l'entier de la démarche. C'est donc en vain que les recourants se retranchent derrière la possibilité d'établir un PAD futur pour justifier l'absence de vision quant à l'objet de la zone litigieuse. Leurs simples intérêts privés de propriétaires ne sauraient justifier une planification dérogeant aux buts et principes de l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_404/2014 du 24 mars 2015, consid. 4.2). Ils ne savent pas plus que la commune ce qu'ils veulent faire du périmètre important mis en zone équestre. En d'autres termes, la création d'une zone d'activités équestres suppose une véritable démarche de planification et ne se limite pas à simplement transférer dans le périmètre spécial les manèges existants en zone agricole pour en faciliter l'exploitation afin de les libérer des contraintes propres à cette affectation. En particulier, du moment qu'une telle zone spéciale est déjà délimitée sur le territoire communal, l'aménagement d'autres périmètres du même type impose une appréciation très stricte des besoins, qui respecte le principe de concentration. Cela implique d'examiner en priorité si ceux-ci ne peuvent pas être couverts à l'endroit déjà affecté à l'activité spéciale, cas échéant en agrandissant ce secteur, voire si, sous un angle régional, d'autres capacités doivent être prises en considération avant de créer une nouvelle zone. Rien de tel n'a été fait dans le cas particulier, de sorte que la DAEC a refusé à bon droit son approbation à la ZAE. En l'état, aucun motif pertinent ne justifie de modifier l'affectation des terrains litigieux. Les recourants bénéficient des allègements introduits par l'art. 16bis LAT et 34b OAT pour continuer leur exploitation. L'éventuelle non-conformité à la zone agricole de certaines installations et la perspective de devoir rétablir l'état de droit ne sont pas des raisons suffisantes pour aménager une zone spéciale en ignorant les règles de l'aménagement du territoire.

#### **E. 4**

C'est en vain également que les recourants tentent de se prévaloir de cas qu'ils jugent similaires au leur. Ce faisant, ils méconnaissent la portée relative du principe d'égalité en aménagement du territoire, étant donné qu'il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à leur possibilité d'utilisation (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_404/2014, consid. 5). Du point de vue constitutionnel, il suffit en effet que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; 119 Ia 21 consid. 1b p. 25 s.; 116 Ia 193 consid. 3b p. 195). Tel est le cas de la décision refusant l'approbation à la ZAE qui, pour les motifs déjà examinés ci-dessus (consid. 3c), ne se révèle pas arbitraire. Au demeurant, l'arrêt du Tribunal cantonal auquel se réfèrent les recourants a été cassé par le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_234/2014 du 6 octobre 2014) et la cause, renvoyée à la présente Cour, est encore pendante. Ils ne peuvent donc pas s'en prévaloir. Quant aux autres cas, ils n'ont pas fait l'objet de recours devant le Tribunal cantonal, qui n'est pas lié par la pratique de l'administration.

#### **E. 5**

Du moment que le recours doit être rejeté pour les motifs indiqués ci-dessus, il est inutile de déterminer si l'implantation d'une ZAE sur les art. ccc et ddd RF n'est pas aussi exclue parce que le périmètre serait trop éloigné des transports publics. Tout au plus se justifie-t-il de constater qu'au moins une partie de la parcelle ccc RF entre dans la sphère des 1'000 mètres définissant la qualité des transports publics arrêtée par la commune. Que

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 seule une partie et non l'entier de la parcelle entre dans ce rayon de 1'000 mètres n'a pas une importance pratique majeure, puisque les 20 mètres supplémentaires constatés par l'autorité pour l'autre partie de la parcelle ne seraient pas décisifs sur le comportement d'une personne qui déciderait, ou non, d'utiliser des transports publics. Au demeurant, il semble bien que la zone concernée bénéficie d'un accès aux transports publics suffisant au vu du plan cantonal des transports, une desserte de "niveau E" pouvant vraisemblablement être jugée raisonnable en l'espèce vu la nature de l'installation en cause et la cadence des trains à E.\_\_\_\_\_. Il manque toutefois au dossier des calculs précis pour se prononcer définitivement, les affirmations du SMO arrêtant la distance à 1'000 m n'étant pas étayées concrètement.

#### **E. 6**

Du moment que les recourants ne sont pas propriétaires des art. hhh, iii, jjj, kkk lll et mmm RF et considérant que leur conclusion visant l'approbation d'une ZAE sur les art. ccc et ddd RF doit être rejetée pour des motifs propres à cette zone spéciale, les intéressés n'ont aucun intérêt à contester le refus d'affecter les premières parcelles citées à la zone centre village. Sur ce point, leur recours est manifestement irrecevable. Au demeurant, les motifs retenus par l'autorité intimée pour refuser cette affectation en ZCV (modification n° rrr du PAL) échappent à la critique. Vu la situation de ces immeubles, nettement séparés du reste du village, il n'est pas contestable que la mesure planification litigieuse aurait créé un potentiel de développement d'un secteur dont la localisation ne respecte pas les buts et principes de l'aménagement du territoire (dispersion du développement, éloignement des services...). A ce titre, elle s'avérait inopportune. Les quelques habitations présentes ne constituent pas, à l'évidence, une zone largement bâtie au sens de l'art. 15 LAT.

#### **E. 7**

a) Mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté dans la mesure où il est recevable. Dès l'instant où le recours est rejeté, la question de l'application éventuelle de l'art. 38a LAT en lien avec l'art. 52a OAT ne se pose pas. b) Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision du 10 avril 2014 de Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions est confirmée. II. Les frais de procédure, par 2'500 francs, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 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 25 juin 2015/cpf/mse Président Greffier-stagiaire

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