

FR_GERICHTE 602 2016 99 vom 13. November 2017

FR Kantonsgericht, 2017-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2016_99

FR: FR_GERICHTE 602 2016 99 du 13 novembre 2017

IT: FR_GERICHTE 602 2016 99 del 13 novembre 2017

Regeste

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

Erwägungen

E. 15

m³ de graviers par m², l'intérêt public protégé par l'art. 3 al. 2 let. a LAT est prépondérant. Or, en l'occurrence, le rapport volume/surface est faible: 11.6 respectivement 8.7 m³/m² avant extension; 10 respectivement 7.5 m³/m² après extension. Même avec la modification complémentaire du PAL, le rapport ne dépasse pas 10.06 m³ de gravier pour 1 m² de terrain. En ce qui concerne le bruit, les recourants contestent que les griefs invoqués devant la DAEC aient été lacunaires sous prétexte qu'ils ont été largement repris d'écritures précédentes. Du moment qu'ils n'avaient pas été traités précédemment, il était juste de renvoyer à ces écritures existantes en se plaignant parallèlement d'une violation du droit d'être entendu. Au demeurant, dès l'instant où elle n'avait pas l'intention d'annuler la décision de première instance pour défaut de motivation, il appartenait à l'autorité de recours de pallier cette carence en application du principe de la guérison de la violation du droit d'être entendu. Les recourants estiment qu'il est impératif qu'il soit statué sur les éléments exposés dans les écritures antérieures et qui permettent de démontrer que le projet litigieux contrevient à la législation en matière de protection contre le bruit. Ils estiment d'ailleurs que le problème est le même avec les autres atteintes à l'environnement (air, préservation du paysage) qu'ils avaient aussi invoquées devant le préfet et qui n'avaient pas été traitées, en violation de leur droit d'être entendus. Le refus de la DAEC de se prononcer sur ces griefs constitue lui-même une nouvelle atteinte au droit d'être entendu. En ce qui concerne le trafic, ils déplorent que l'examen de l'installation de la bande transporteuse n'ait pas été intégré dans le dossier de mise à l'enquête du PAL dès lors que le rapport explicatif devait en faire mention. En jugeant ne pas devoir s'attarder sur ce grief, l'autorité intimée aurait méconnu les dispositions réglant le contenu du PAL et plus particulièrement celui du rapport explicatif. Ils se plaignent également d'imprécisions concernant les horaires d'exploitation et la circulation des véhicules poids lourds, l'autorité intimée s'étant limitée à des généralités. Enfin, les recourants font valoir qu'en lien avec la modification du RCU, la procédure de modification du PAL n'a pas été respectée non plus. Alors qu'à l'origine, il était prévu d'adopter un art. 20bis correspondant spécifiquement à la zone de gravière des "E. _____", cette disposition s'est mutée en l'art. 25, qui réglemente désormais plus largement des différentes gravières du

Tribunal cantonal TC Page 9 de 19 territoire communal. Or, ce changement n'a pas été traité dans le rapport explicatif de la modification du PAL en violation de l'art. 39 al. 2 LATeC. I. Parallèlement à la contestation de la modification du PAL, B. _____ et A. _____ ainsi que C. _____ ont également déposé, le 11 août 2016, un recours (602 2016 99) auprès du

Tribunal cantonal contre le permis de construire accordé par le préfet le 18 mai 2016 et contre l'autorisation spéciale de la DAEC du 11 mars 2016. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des décisions attaquées et au refus des autorisations en cause, ainsi qu'au renvoi des causes aux instances inférieures pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En ce qui concerne tout d'abord l'autorisation spéciale de la DAEC, les recourants estiment qu'en se limitant à prendre en considération les avis des services spécialisés, cette autorité a violé son obligation d'effectuer une pondération de tous les intérêts en présence (art. 24 let. b LAT). Ils estiment que la motivation est sommaire et qu'elle n'expose pas les conclusions de la pesée des intérêts. Elle passe sous silence leurs intérêts privés alors que ceux-ci revêtent une importance primordiale puisqu'ils se rallient majoritairement à la protection de l'environnement, plus particulièrement à la protection contre le bruit et les nuisances. S'agissant du permis de construire, les recourants déplorent que le préfet se soit contenté de considérer la dérogation au sens de l'art. 24 LAT pour octroyer les autorisations de construire et d'aménager la bande transporteuse. Ils font valoir que la demande de permis de construire ne satisfait pas aux directives de la DAEC du 19 mai 2010 d'application de l'art. 106 al. 2 du règlement cantonal du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11). Il manque, à leur avis, les plans de terrassement nécessaires pour représenter l'emprise des talus, les profondeurs d'extraction prévues, la position précise et la hauteur des digues de terre végétales envisagées et les cheminements des divers véhicules. Ils invoquent également une violation du principe de coordination dès lors qu'il n'est pas possible, selon eux, d'accorder un permis de construire et une autorisation d'exploitation avant que la modification du PAL soit entrée en vigueur. Enfin, les recourants reprennent les griefs concernant les atteintes à l'environnement et l'insuffisance du RIE déjà invoqués dans le recours contre le PAL. Ils estiment que leurs critiques (qu'ils ne renouvellent pas dans leur mémoire de recours) justifiaient de remettre en cause les conclusions du RIE. J. Le 9 novembre 2016, la DAEC a déposé ses observations sur les deux recours. Elle conclut à l'irrecevabilité du recours contre l'autorisation spéciale du 11 mars 2016. Elle constate qu'en violation de leur devoir de motivation (art. 81 al. 1 CPJA), les recourants n'ont pas indiqué en quoi l'aménagement de la bande transporteuse leur causerait un préjudice. En ce qui concerne le recours en matière de modification du PAL, la DAEC conteste toute violation du droit d'être entendu. Elle estime qu'en l'occurrence, elle s'est penchée de manière approfondie sur les principaux griefs invoqués par les recourants. Certains d'entre eux, qui relevaient de la demande de permis de construire ont été déclarés irrecevables et ne méritaient pas d'argumentaire plus poussé. Ce n'est pas parce que l'autorité rejette les griefs des recourants que ceux-ci peuvent invoquer une insuffisance de la motivation. Pour le surplus, l'autorité intimée se réfère à sa décision pour conclure au rejet de ce recours. K. Le 25 novembre 2016, les recourants ont produit une détermination spontanée suite à la communication des remarques de la DAEC du 9 novembre 2016.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 19 Ils affirment que leurs intérêts privés mis en péril consistent à se protéger contre le bruit et les nuisances que cause la bande transporteuse. Ils estiment que leurs intérêts privés se rallient majoritairement aux intérêts visés par la protection de l'environnement. Ils considèrent également que la non-conformité de l'installation à l'art. 24 LAT est largement établie et suffit à refuser l'autorisation spéciale. La démonstration expresse d'un préjudice particulier causé à des personnes privées, qui est en l'espèce évident, n'est pas requise. Ils maintiennent que l'autorité de décision devait procéder à une pondération complète des intérêts en présence sans se limiter à prendre en

considération les préavis des services. Ils soulignent également que les critiques circonstanciées, détaillées et reposant sur des faits, sont contenues dans leur mémoire de recours du 11 août 2016. On ne peut pas leur reprocher un manque total d'argumentation, qui seul justifierait une irrecevabilité. Il en va de même en matière de PAL, la violation du droit d'être entendu étant largement abordée dans le mémoire du 11 août 2016. L. Le 16 janvier 2017, D._____ SA a également déposé ses observations sur les recours dont elle conclut au rejet sous suite de frais et dépens. En lien avec la modification du PAL, l'intimée fait valoir que le secteur litigieux est un secteur prioritaire du PSAME, encore applicable en vertu de la disposition transitoire du PDCant, de sorte que l'exploitation de matériaux n'y est pas exclue. Elle constate que les nouveaux principes du PDCant et PSEM ont été pris en compte en particulier dans l'appréciation du besoin et de la préservation des SDA. Sur la question du besoin, l'intimée se réfère à l'analyse circonstanciée de la DAEC. Elle rappelle avoir produit un rapport AK._____ de novembre 2012 sur ce point et dépose un rapport complémentaire 2017, fondé sur un message du SeCA du 6 janvier 2017 annexé, qui confirme les chiffres de 2012. Elle cite le rapport AK._____ qui conclut que "l'extension de la gravière E._____ est principalement nécessaire pour l'approvisionnement du district de la Glâne qui ne dispose pas de gisement. Au niveau cantonal, le gisement E._____ contribue à sécuriser l'approvisionnement du canton. Il faut des gisement de différente qualité et de différente taille pour satisfaire le marché à la fois des grandes entreprises, mais aussi des entreprises locales, ce qui est avant tout le rôle du gisement E._____". Pour ce qui est des besoins de l'entreprise, l'intimée rappelle que la DAEC a retenu que ces besoins étaient établis. Elle rappelle qu'elle n'a plus de gravier à extraire. Or, son chiffre d'affaires est composé à raison d'environ 50 % par la fourniture en béton et environ 50 % par la fourniture de gravier. Pour continuer à livrer ses clients en béton, afin de conserver sa clientèle, et aussi pour ne pas licencier ses employés, elle doit actuellement acheter du gravier à des tiers; il n'est pas certain que ces tiers continuent à lui livrer de la matière première. Elle pourrait se retrouver, du jour au lendemain, en cessation d'activité. L'intimée souligne par ailleurs que la DAEC a intégré la protection des SDA dans la pondération des intérêts en présence et a considéré que cet intérêt particulier n'était pas prépondérant dès lors que l'atteinte n'est que temporaire. Abordant ensuite le recours contre la bande transporteuse, l'intimée estime à son tour que les recourants n'ont pas indiqué quels étaient leurs intérêts privés à s'opposer à cet aménagement. Le simple fait de ne pas vouloir une construction à proximité de chez soi ne signifie pas encore bénéficier d'un intérêt digne de protection. En l'espèce, les conséquences de la construction ont été appréciées par les services spécialisées et l'autorité intimée ne viole pas son pouvoir d'appréciation en se référant à ces préavis. De même, les recourants, qui critiquent de prétendues insuffisances du RIE, n'indiquent pas quels seraient les éléments factuels ou chiffrés qui seraient erronés dans ce document. En particulier, elle souligne que le RIE constate expressément que la

Tribunal cantonal TC Page 11 de 19 bande transporteuse ne dégagera pas de poussière. En effet, cette installation dispose de bords en caoutchouc qui sont plus hauts que les matériaux transportés. Le vent ne peut ainsi pas directement les disperser. M. Le 22 mai 2017, les recourants se sont prononcés sur les observations de l'intimée. Ils reprennent leurs explications concernant le renvoi aux arguments figurant dans leurs oppositions. Du moment qu'ils n'ont pas été traités, ils se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus. A leur avis la disposition transitoire du PDCant ne prévoit l'applicabilité du PSAME que pour ce qui concerne l'entrée en matière pour laquelle les seuils nouveaux ne sont pas immédiatement des seuils d'exclusion. A part ce point, tous les autres principes tels

qu'imposés par le PSEM sont contraignants, également pour les demandes préalables déposées en référence aux secteurs prioritaires du PSAME. Les recourants font valoir que les deux rapports produits par AK._____ en 2012 et en 2017 ne démontrent pas en quoi les granulats extraits de la gravière des "E._____", sont spécifiques et de meilleure qualité que ceux prélevés dans d'autres gisements. L'intimée soutient que son gisement permet de satisfaire le marché des entreprises locales, mais n'expose pas pourquoi. Il n'y a pas de réponse dans le dossier. Les recourants contestent qu'il existe un manque de qualité et de diversité des granulats disponibles sur le marché fribourgeois. Même si aucune information n'a été donnée sur les types de gravier nécessaires à la région ni sur leur présence dans d'autres gisements, les recourants rappellent que l'intimée assure la demande locale en "bétons simples et classiques", soit pour des gravillons de type 0-4, 4-8, 8-16, 16-32. Or, les recourants constatent que ces offres sont déjà proposées par bon nombre d'exploitants, notamment par AL._____ SA, à AM._____, AN._____ SA, à AO._____ et AP._____ SA, à AQ._____, de sorte que les granulats produits par l'intimée n'ont rien de particulier et ne sont pas strictement indispensables. Enfin, les recourants contestent que leurs critiques visant la bande transporteuse se soient limités à la question des poussières. Ils ont fait valoir un très probable dépassement des valeurs limites en ce qui concerne la protection contre le bruit, qu'ils ont détaillés par des calculs précis figurant dans leur opposition du 13 août 2012, censés entièrement reproduite dans la présente cause. N. Le 29 septembre 2017, le Juge délégué a invité les parties à se déterminer sur le respect du délai fixé par la disposition transitoire du PDCant. En effet, dès lors que la modification du PCDant et l'entrée en vigueur du PSEM remontent au 3 mai 2011, le délai de 5 ans semblait échu lorsque la DAEC et le préfet se sont prononcés le 18 mai 2016. Le 4 octobre 2017, les recourants ont réagi en estimant que le moratoire de 5 ans était venu à échéance lorsque la DAEC a approuvé la modification du PAL et le préfet a accordé le permis de construire. Ces autorités auraient donc dû appliquer le droit en vigueur et plus particulièrement le PSEM, qui exclut l'ouverture d'une gravière à cet endroit. Le 13 octobre 2017, la DAEC s'est déterminée à son tour. Elle admet qu'au moment où elle s'est prononcée, le PSAME n'était plus applicable. Elle rappelle toutefois que sa décision d'approbation s'est fondée sur l'analyse technique faite par le service spécialisé dans le délai considéré. Ce n'est que pour des questions administratives liées à la finalisation du dossier que la DAEC a été contrainte de statuer plus d'un mois après l'établissement du préavis de synthèse du SeCA. Dans des circonstances aussi exceptionnelles, compte tenu du fait que toute l'analyse du dossier, soit l'examen de la demande si l'on se réfère au texte de la disposition transitoire, avait été réalisée avant le 3 mai 2016, la DAEC a estimé, après pondération de l'ensemble des intérêts en présence,

Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 que la décision attaquée pouvait être prise sur la base du PSAME, toute la procédure ayant été menée, de manière conforme, sous cet angle. Dans sa détermination du 13 octobre 2017 également, le préfet constate qu'en qualité d'autorité de première instance (en remplacement du conseil communal récusé), il a adopté la modification du PAL le 2 juillet 2015, soit dans le délai de 5 ans. Quant au permis de construire, il a été délivré le

E. 18

mai 2016, la DAEC explique qu'elle a dérogé à la disposition transitoire et renoncé à appliquer la nouvelle planification parce que l'examen du dossier par toutes les instances avait été effectué et terminé sur la base de l'ancien plan. En particulier, le préavis de

synthèse positif du SeCA du 7 avril 2016 s'appuyait sans réserve sur le PSAME. Compte tenu de cette situation exceptionnelle, elle a estimé que le dépassement d'une quinzaine de jours seulement du délai transitoire lors de la prise de la décision formelle d'approbation ne justifiait pas une mise en œuvre des règles du PSEM. Dans le même sens, on peut encore ajouter que, le 11 mars 2016, la DAEC avait déjà accordé, mais pas notifié, l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir et l'autorisation d'exploiter la gravière, de sorte qu'il ne manquait plus que la décision finale d'approbation, retardée par des contingences de coordination des procédures. On doit donc se demander si le simple écoulement du temps, en l'occurrence d'une quinzaine de jours, au-delà de l'échéance du délai transitoire est suffisant pour faire basculer le projet, qui trouvait l'assentiment de toutes les autorités, dans une autre logique de planification qui en exclut la réalisation. De ce point de vue, il est important tout d'abord d'écartier toute ambiguïté sur la portée de la disposition transitoire. L'examen auquel se réfère celle-ci comporte aussi, bien évidemment, celui effectué par la DAEC elle-même. Même si, en matière de planification, le rôle du SeCA dans la procédure d'approbation est important, il n'en demeure pas moins qu'en tant qu'autorité de décision, la DAEC n'est pas liée par le préavis de ce service (arrêt TC FR 602 2013 117 du

E. 21

août 2014 consid. 3a). Or, en l'occurrence, il manquait encore l'examen à effectuer par cette autorité dans le cadre de la décision finale d'approbation. Le fait qu'avant l'échéance du délai de 5 ans, elle se soit prononcée en faveur du projet ne la dispensait pas d'observer les règles du PDCant au moment de statuer formellement par décision d'approbation. Dès lors que le PDCant renvoyait désormais au PSEM qui exclut la modification du PAL requise pour ouvrir la nouvelle gravière, cette obligation s'imposait à elle conformément à l'art. 18 al. 1 LATeC. e) Enfin, dès lors que le délai transitoire était échu au moment où la DAEC a statué le 18 mai 2017, on ne voit pas pourquoi la constatation de cette échéance constituerait un formalisme excessif ou une violation du principe de la proportionnalité. La perte des frais investis par l'intimée dans la procédure n'est pas un motif pour renoncer à respecter l'exigence claire du PDCant, qui lui laissait 5 ans pour mener à terme son projet. L'intimée le savait et il lui incombait de prendre ses dispositions pour permettre aux autorités de traiter à temps sa requête. En particulier, il faut lui rappeler qu'elle a perdu une année en tergiversation suite au dépôt de plans défectueux lors de la mise à l'enquête de 2012. En lui-même, le délai de 5 ans était amplement suffisant pour terminer une procédure ouverte en 2010 sous l'empire de l'ancienne planification. Pour le surplus, la recourante ne peut pas se prévaloir d'une garantie des autorités selon laquelle elle obtiendrait gain de cause même au-delà du délai transitoire. En l'occurrence, les principes de la légalité et de la sécurité du droit commandaient de respecter l'échéance du délai transitoire. Le fait que celui-ci ne soit dépassé que de 15 jours n'est pas un motif suffisant pour y faire abstraction. A défaut, on devrait se demander à partir de quand son respect s'impose; un mois ? six mois ? une année ? Or, en fixant un délai de 5 ans au lieu de s'en tenir à une règle plus simple qui prévoirait uniquement que les demandes préalables déposées avant l'entrée en vigueur du PSEM continuent à être traitées selon l'ancienne planification, le

Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 Conseil d'Etat a limité dans le temps le champs d'application transitoire du PSAME et a clairement envisagé qu'une procédure puisse avorter après 5 ans. C'est donc à tort que la DAEC a appliqué le PSAME à la présente affaire. Elle devait prendre acte que l'exploitation du gisement litigieux n'est plus prioritaire selon le PSEM et refuser la modification du PAL. f) Quoi qu'il en soit, l'examen du dossier

montre que, même en admettant la survivance d'un secteur prioritaire selon l'ancien PSAME, les décisions de la DAEC du 18 mai 2016 ne répondent pas aux exigences posées en matière d'ouverture de gravière. 3. a) Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'exploitation des gravières (arrêt TF 1A.115/2003 du 23 février 2004 consid. 2.6, ATF 124 II 252 consid. 4) qui a montré la nécessité d'une planification non seulement formelle (adoption d'une zone de gravière), mais aussi matérielle (établissement d'un inventaire des réserves de gravier, détermination des besoins, des contraintes et des priorités) afin de garantir une utilisation mesurée du sol, le Canton de Fribourg a mis en place une politique foncière à plusieurs niveaux. Au stade du PDCant et du plan sectoriel (PSAME/PSEM), le Conseil d'Etat a défini à l'échelle du canton les secteurs prioritaires d'exploitation des matériaux, qui entrent seuls en considération pour la création d'une zone de gravière. Dans ce contexte, il a indiqué un nombre de gisements prioritaires suffisant pour que les besoins prévisibles du marché en gravier pendant 15 ans soient potentiellement couverts jusqu'à la prochaine mise à jour du plan sectoriel, prévue elle tous les 10 ans. En d'autres termes, sous réserve du cas d'urgence non réalisé en l'espèce, les sites prioritaires ainsi désignés constituent le cadre général dans lequel s'expriment ensuite les besoins du marché. Au stade de la loi, l'art. 154 al. 2 LATeC prévoit que "l'ouverture ou l'extension d'une exploitation de matériaux doit être justifiée par un besoin tant de la région que de l'exploitant ou l'exploitante". L'horizon à prendre en considération pour déterminer ce besoin est de 15 ans, conformément à la période usuelle de validité des planifications locales (Message du 20 novembre 2007 à l'appui du projet de LATeC; BGC 2008 p. 1290). La création d'une zone de gravière sur un gisement prioritaire n'est possible que si, à ce moment, les besoins en gravier ne sont pas couverts pour les 15 prochaines années. Le besoin en gravier évolue donc au fil des années, de sorte que chaque nouvelle mise en zone de gravière impose une nouvelle appréciation de celui-ci. Ce besoin "roulant" dépend de la consommation annuelle comparée aux réserves autorisées qui restent à extraire et tient compte des fins d'exploitation comme aussi des nouvelles mises en zones. En particulier, du moment que les quantités de matériaux contenues dans les gisements prioritaires dépassent le besoin, il ne saurait être question d'exploiter simultanément tous les secteurs prioritaires, sauf en cas de pénurie grave dans le canton (BCG p. 1290). Les gisements prioritaires doivent être libérés progressivement au fur et à mesure de l'utilisation des réserves qu'ils constituent, de manière à répondre constamment à la marge d'un besoin de 15 ans. Par ailleurs, compte tenu des réalités pratiques, la notion de besoin de la région ne saurait être réduite à l'échelle du district. Ainsi que le Tribunal cantonal a déjà eu l'occasion de le souligner (arrêt TC FR 602 2008 53 du 13 mai 2011 consid. 2b), il est aberrant de ne prendre en considération que la production d'un district vu les extractions disparates effectuées dans les différents districts et la proximité de ceux-ci ou, inversement, de tenir compte des matériaux extraits dans un district, mais exportés ailleurs pour couvrir d'autres besoins. Tout en constatant que le calcul du besoin devait être affiné et qu'il manquait une méthode de calcul claire, le Tribunal cantonal n'avait pas eu à tirer de conséquences à ce propos dans cette affaire dès lors qu'en

Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 l'occurrence, les réserves autorisées ne couvraient que trois ans sur les 15 prévus et que l'existence manifeste d'un besoin pouvait donc être admise. b) Dans le cas particulier, la constatation que le district de la Glâne ne dispose pas de gisement ne suffit pas à établir l'existence d'un besoin de la région qui devrait être couvert par la mise en zone litigieuse. Il faut rappeler que le gisement en cause se situe dans le district de la Sarine et qu'il n'a pas, à l'évidence, par lui-même vocation à s'adresser au

district de la Glâne. On ne voit pas non plus pourquoi, il faudrait d'emblée ne pas tenir compte des réserves des gravières existantes en Sarine et dont l'éloignement est comparable. Ce ne sont pas des différences de quelques centaines de mètres, voire de quelques kilomètres qui justifient de traiter différemment les sites en cause. En l'occurrence, il ressort de la décision attaquée que l'autorité intimée a fondé l'essentiel de son appréciation du besoin sur les chiffres figurant en introduction du PSEM. C'est ainsi qu'elle admet par exemple que le district de la Glâne a encore une réserve de 12'500 m³ tout en évaluant parallèlement que la consommation annuelle est de 73'000 m³ par an. Or, il faut constater que le PSEM, entré en vigueur en 2011, se rapporte à des données anciennes datant de 2005. Partant, il était exclu pour déterminer le besoin en 2016 de s'appuyer sur ces chiffres totalement dépassés qui ne correspondent plus à la réalité du terrain (cela fait un certain temps déjà qu'il n'y a plus de gisement en exploitation dans la Glâne). Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, ce n'est pas le rôle du PSEM de définir le besoin "roulant" à 15 ans. Sa mission est de désigner au niveau du PDCant les sites prioritaires qui constituent les réserves à utiliser au fur et à mesure de l'évolution du besoin à 15 ans déterminé le jour où la DAEC se prononce sur une nouvelle mise en zone. Manifestement, l'autorité intimée n'a pas procédé à cet examen concret de la situation et s'est fondée sur des informations périmées. Même le document de novembre 2012 intitulé "preuve du besoin en matériaux" établi par l'intimée n'était plus actuel lorsque la DAEC s'est prononcée quatre ans plus tard. Quant à prétendre que la qualité du gisement litigieux justifierait un besoin particulier de la région, il faut constater que l'autorité n'explique pas sa démarche. On ne voit pas en quoi la taille de l'entreprise invoquée dans le RIE ou dans la "preuve du besoin" aurait un effet sur la qualité des matériaux et en particulier, pourquoi les grandes entreprises ne pourraient pas satisfaire la demande dans le district de la Glâne. S'il est précisé dans le RIE que le gisement est spécifique puisqu'il fournit des "sables fins lavés" très demandés, en revanche, on cherche en vain pourquoi il faudrait le mettre en exploitation pour satisfaire la demande locale banale en "bétons classiques ou simples" à laquelle répond l'intimée. Il tombe sous le sens que cette dernière n'est pas la seule à répondre à cette demande et, si la DAEC voulait établir des distinctions en fonction de la qualité des matériaux, il lui appartenait de donner les critères qu'elle applique et de les mettre en perspective chiffrée avec les exploitations déjà autorisées. Enfin, il faut constater qu'il n'appartient pas au Tribunal cantonal de corriger d'office les défauts affectant le calcul et l'appréciation du besoin. Si, dans l'arrêt de 2011, les ordres de grandeur en jeu permettaient d'éviter de renvoyer la cause à l'autorité spécialisée malgré les lacunes, tel n'est plus le cas dans la présente affaire. Les chiffres de 2015 concernant la consommation de gravier et les réserves autorisées dans le canton déposés par l'intimée en janvier 2017 sur la base d'informations du SeCA montrent que les besoins étaient couverts pour 14.73 ans sans le gisement litigieux et pour 16.85 ans avec. Compte tenu des cautions accompagnant les informations du SeCA qui indique expressément que, vu les rapports manquants (4) ou incomplets (6), les volumes sont vraisemblablement en deçà de la réalité, notamment en ce qui concerne les réserves autorisées, il est probable qu'au moment où l'autorité a statué, le besoin à 15 ans était

Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 encore couvert. Dans une telle situation à la limite de l'horizon de planification, il incombe à la DAEC de fixer les règles indispensables à la prise en compte du besoin (périodicité des mises à jour de la consommation, précision du calcul et marge admissible, traitement des requêtes prématurées et éventuelle mise en réserve jusqu'à actualisation, priorité et traitement des requêtes parallèles). Cette tâche n'est pas le rôle de l'autorité de recours judiciaire, qui ne peut que constater les graves défauts ayant

affecté la détermination du besoin par les autorités de planification et prendre acte que, selon les chiffres portés à sa connaissance, le besoin était vraisemblablement couvert lorsque la DAEC s'est prononcée. Il n'y a pas lieu dans ce contexte d'interpréter les chiffres de 2015 en fonction de l'écoulement du temps jusqu'à aujourd'hui dès lors que la Cour ne connaît pas l'évolution du secteur des matériaux qui a pu se produire dans l'intervalle. c) Dans ces circonstances, même si le Tribunal cantonal n'avait pas retenu une impossibilité de mettre en zone de gravière le gisement litigieux en raison du dépassement de 15 jours de l'échéance des dispositions transitoires du PDCant, il aurait, dans tous les cas, dû renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Or, à cette occasion, ayant à procéder à une nouvelle appréciation globale de la situation, cette dernière n'aurait pu ignorer que le délai de 5 ans prévu par les dispositions transitoires est désormais largement échu, ce qui aurait conduit en fin de compte à refuser la modification du PAL. 4. On doit constater, par ailleurs, qu'au-delà de la détermination du besoin, la pondération des intérêts en présence - à effectuer une fois que la clause du besoin est satisfaite - était elle aussi viciée. En effet, en excluant de la liste des sites prioritaires les gisements ayant une efficacité insuffisante (moins de 15 m³/m²) qui ne justifie pas l'atteinte temporaire aux SDA que leur exploitation implique pendant une longue période (25 à 50 ans), le PSEM formalise la limite à partir de laquelle le PDCant considère que l'intérêt public à la préservation des bonnes terres agricoles prime une exploitation immédiate d'un gisement de matériaux. Du moment que, dans tous les cas de gravière portant atteinte aux SDA, la nature temporaire de celle-ci à moyen et long terme peut être invoquée, ce paramètre - comme aussi d'ailleurs celui de la remise en état du secteur à la fin de l'exploitation - a nécessairement déjà été intégré dans l'appréciation exprimée par le PDCant en fixant une limite d'efficacité minimale du gisement. Partant, il n'était pas possible de réduire l'intérêt public à la préservation des bonnes terres à la nature temporaire de l'atteinte et à la possibilité d'une restitution ultérieure à l'agriculture. Il fallait expliquer pourquoi une efficacité de seulement 10 m³/m², soit inférieure d'1/3 à celle admise comme limite par le PSEM, pouvait justifier en l'espèce de faire prévaloir l'intérêt public à l'exploitation de la gravière. Ayant minimisé l'intérêt public lié à la préservation des SDA jusqu'à l'incohérence par rapport à l'appréciation actuelle qui découle du PDCant, l'autorité intimée a faussé la pondération des intérêts en présence qu'elle devait effectuer. Il n'appartient pas à l'autorité de recours judiciaire de procéder à cette opération qui relève de la compétence de l'autorité de planification, respectivement d'approbation, à qui l'affaire devrait être renvoyée. Or, il a été vu ci-dessus qu'une telle démarche est inutile dès lors qu'elle conduirait inmanquablement à un refus de la mise en zone en raison de l'échéance de la disposition transitoire du PDCant. 5. Compte tenu de l'annulation de la modification du PAL en tant qu'elle prévoit la création d'une nouvelle zone de gravière, les autres points de la même modification, soit l'introduction d'une disposition sur les gravières dans le RCU, l'adjonction d'un secteur à prescriptions spéciales et la création d'une zone de protection de la nature tombent également.

Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 6. Par ailleurs, dès l'instant où la modification du PAL doit être annulée, l'autorisation de construire ainsi que les autorisations annexes qui ont été délivrées pour permettre l'exploitation du gisement litigieux ne peuvent subsister et doivent également être mises à néant (arrêt TF 1C_511/2014 du 13 mai 2016 consid. 4.3). 7. Il appartient à l'intimée qui succombe (art. 131 CPJA) de supporter, par CHF 5'000.-, la moitié des frais de procédure (CHF 10'000.-). L'Etat de Fribourg, agissant par le préfet et la DAEC, est exonéré de l'autre moitié des frais (art. 133 CPJA). Les recourants qui ont fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts ont droit à une indemnité de

partie (art. 137 CPJA). Celle-ci doit être mise à la charge de l'Etat de Fribourg et de l'intimée, à raison de CHF 4'573.75 chacun. la Cour arrête: I. Les procédures 602 2016 99 et 602 2016 154 sont jointes. II. Le recours 602 2016 154 (planification) est admis. Partant, les décisions de la DAEC du 18 mai 2016 sont annulées. La modification du PAL est refusée. III. Le recours 602 2016 99 (permis de construire) est admis. Partant, les décisions du préfet du 18 mai 2016, l'autorisation spéciale de la DAEC du 11 mars 2016 ainsi que les autorisations d'exploitation du SEn et de la DAEC, sont annulées. IV. Les frais de procédure sont mis par moitié, soit CHF 5'000.-, à la charge de l'intimée. Ce montant est compensé avec l'avance de frais effectuée (CHF 2'500.-), de sorte qu'il lui reste encore CHF 2'500 à payer. V. Un montant de CHF 9'147.50 (y compris CHF 677.60 de TVA) à verser à Me Morard à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'intimée par CHF 4'573.75 et à celle de l'Etat de Fribourg par CHF 4'573.75. VI. 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 et de l'indemnité de partie 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 13 novembre 2017/cpf Président Greffière-stagiaire

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