

FR_GERICHTE 602 2017 61 vom 31. Januar 2018

FR Kantonsgericht, 2018-01-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_61

FR: FR_GERICHTE 602 2017 61 du 31 janvier 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 61 del 31 gennaio 2018

Regeste

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

Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01 www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ
Gerichtsbehörden GB 602 2017 61 Arrêt du 31 janvier 2018 IIe Cour administrative
Composition Président: Christian Pfammatter Juges: Johannes Frölicher, Marc Sugnaux
Greffière-rapporteuse: Vanessa Thalman Parties A. _____ SA, recourante, représentée
par Me José Kaelin, avocat contre DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, autorité intimée
Objet
Aménagement du territoire et constructions Recours du 6 juin 2017 contre la décision du 3
mai 2017 Tribunal cantonal TC Page 2 de 12 considérant en fait A. A. _____ SA est
propriétaire de l'article bbb du Registre foncier (RF) de la Commune de C. _____, d'une
surface de 30'203 m². Cette parcelle est située en zone d'activités équestres selon le plan
d'aménagement local (PAL) actuellement en vigueur (modification approuvée le 24 mai
2000), dans laquelle sont également comprises les parcelles articles ddd, eee, fff et ggg RF.
Elle est libre de constructions (hormis un hangar [partiel] situé principalement sur l'article
fff RF). Selon l'extrait de plan du guichet cartographique reproduit ci-dessous, la situation
de la zone d'activités équestres (en bleu) est la suivante (cf. <http://map.geo.fr.ch>): B. Par
avis publiés dans les Feuilles officielles (FO) n° hhh et n° iii, la Commune de C. _____ a
mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL, ayant notamment pour but
d'harmoniser les planifications des anciennes Communes de C. _____ et de J. _____,
qui ont fusionné le 1er janvier 2001. Selon le nouveau PAL, les articles ddd, bbb, eee, fff et
ggg RF demeurent – comme auparavant – classés en zone d'activités équestres, laquelle fait
l'objet de l'art. 32 du nouveau règlement communal d'urbanisme (RCU). La modification n°
2 et 2.1 (définition de périmètres constructibles au sein de la zone d'activités équestres) a
pour but de définir des périmètres constructibles distincts pour les bâtiments liés à l'activité
équestre et pour les constructions résidentielles liées à l'activité en question. Ainsi, la
délimitation des périmètres constructibles est revue comme suit: le secteur A est réservé aux
bâtiments et installations nécessaires à l'activité équestre; le secteur B est destiné aux
logements liés aux activités et autorise l'implantation d'un nombre maximal de quatre
habitations individuelles en plus de la ferme existante; le secteur C est non construit. Le 6
juillet 2015, le Conseil communal de C. _____ a adopté l'ensemble du dossier de la
révision générale de son PAL. Par décision du 30 juillet 2015, le conseil communal a rejeté
l'opposition formée par A. _____ SA contre la révision générale du PAL, plus
précisément en ce qui concerne l'art. 32 al. 8 ch. 6 du Tribunal cantonal TC Page 3 de 12
nouveau RCU. A. _____ SA a recouru contre cette décision communale auprès de la
Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). La DAEC a

publié dans la FO n° kkk les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. Elle a en particulier communiqué qu'elle envisageait de ne pas admettre la modification n° 2 et 2.1 ainsi que l'art. 32 al. 1 et 8 ch. 6 du nouveau RCU. Le 19 janvier 2017, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a préavisé défavorablement la nouvelle délimitation des périmètres de la zone d'activités équestres ainsi que l'art. 32 al. 1 et 8 ch. 6 du nouveau RCU. A. _____ SA s'est déterminée le 23 février 2017 sur la modification n° 2 et 2.1 et l'art. 32 al. 1 du nouveau RCU. Dans sa détermination du 27 février 2017, la commune a pour sa part indiqué qu'elle maintenait son vœu de délimiter le secteur constructible A comme mentionné dans l'enquête publique de 2015. S'agissant du secteur B, elle a en revanche déclaré qu'elle se ralliait à l'analyse de la DAEC et qu'elle acceptait de diminuer le périmètre constructible de manière à ce qu'un seul volume d'habitation puisse être construit sur la parcelle article bbb RF et qu'aucun volume supplémentaire destiné à l'habitation ne puisse être construit sur les autres parcelles. Elle a soumis une proposition d'adaptation du périmètre du secteur B. C. Par décision du 3 mai 2017, la Direction a prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL de la Commune de C. _____. S'agissant de la modification n° 2 et 2.1, elle a admis la délimitation du périmètre A, prévu pour les bâtiments et installations nécessaires à l'activité équestre. En revanche, elle a considéré que le périmètre B – permettant la construction de nouvelles habitations dans un secteur éloigné du tissu bâti existant – ne répondait pas aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, elle a souligné que la division du périmètre constructible existant en deux secteurs constructibles – A et B, avec nouvelles emprises – induisait une augmentation de la surface constructible d'environ 1'109 m². Partant, elle n'a pas admis le périmètre B. Elle a également décidé de ne pas admettre l'art. 32 al. 1 et 8 ch. 6 du nouveau RCU. Par décision du 3 mai 2017 également, la DAEC a admis le recours de A. _____ SA, en retenant pour l'essentiel que l'art. 32 al. 8 ch. 6 du nouveau RCU violait le principe de la garantie de la propriété et qu'il ne pouvait par conséquent pas être approuvé. D. Par mémoire du 6 juin 2017, A. _____ SA a recouru contre la décision d'approbation de la DAEC auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut – sous suite de frais et dépens – à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, à l'approbation du secteur B de la zone d'activités équestres et de l'art. 32 al. 1 du nouveau RCU, adoptés par le Conseil communal de C. _____. Subsidièrement, elle demande l'approbation du secteur B de la zone d'activités équestres, à l'exclusion d'une surface de 1'109 m² à sortir de la zone sous forme d'une bande de terrain en limite du secteur parallèlement à la route communale, et de l'art. 32 al. 1 du nouveau RCU. Plus subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait en substance valoir que la création des deux périmètres tels que mis à l'enquête par la commune ne contrevient pas aux exigences du Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 moratoire prévu par l'art. 38a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et l'art. 52a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Elle relève qu'une zone équestre est une zone particulière destinée à la construction, en ce sens que les constructions doivent être en rapport direct avec cette zone qui ne peut par essence pas être située dans un milieu bâti. Elle souligne que, compte tenu du nombre de chevaux, l'activité équestre requiert des infrastructures importantes et du personnel nombreux, lequel doit pouvoir loger sur place, de même que pour l'exploitant. Elle soutient que l'exigence d'une utilisation rationnelle du territoire impose une pesée des

intérêts en présence, à laquelle la DAEC n'a pas procédé. En outre, la recourante invoque la violation du principe de l'autonomie communale et de l'égalité de traitement par rapport à d'autres zones équestres englobant des habitations, ainsi que l'inopportunité de la décision attaquée. Selon elle, le refus d'approbation ici litigieux correspond à une mesure de déclassement imposée à la commune par la DAEC. Elle indique à ce propos avoir simultanément déposé une demande d'indemnité pour expropriation matérielle. E. Le 21 août 2017, la DAEC a transmis au Tribunal cantonal la demande de reconsidération déposée par la recourante. F. Dans ses observations du 31 octobre 2017, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle souligne pour l'essentiel que le refus d'approbation ne porte pas sur le principe même de l'existence d'un secteur constructible, mais uniquement sur le périmètre proposé par la commune dans le cadre de la mise à l'enquête publique. Elle précise qu'elle n'a pas remis en cause la délimitation du périmètre B parce que celui-ci engendrait un surdimensionnement de la zone à bâtir, mais parce que la surface proposée ne pouvait pas être admise sur la base des buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle relève en outre que le besoin en logements – tel que planifié par le secteur litigieux dans le cadre de la révision générale du PAL – pour l'exploitation du centre équestre n'est objectivement pas démontré. G. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. La recourante – en tant que propriétaire d'un bien-fonds touché par la révision générale du PAL – a sur le principe qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Dans la procédure de recours 602 2017 57, la DAEC s'est déclarée prête à examiner la proposition formulée par la commune – tendant à réduire le périmètre B et à diminuer la possibilité de construire des habitations dans ce secteur – dans le cadre de la procédure de modification du PAZ faisant suite aux conditions d'approbation de la révision générale du PAL. Dans ces conditions, on peut se demander si la recourante a un intérêt à maintenir son recours ou si elle doit attaquer la version définitive du RCU et du PAZ tels qu'ils seront approuvés ultérieurement par la Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 DAEC, ce d'autant plus qu'elle a déposé une demande de reconsidération auprès de la DAEC. Dans la mesure où celle-ci devait être considérée comme une conclusion subsidiaire, il y a lieu de renvoyer à l'arrêt rendu ce jour dans l'affaire 602 2017 57 (consid. 3). Or, vu que la recourante a maintenu son recours, qu'elle insiste dans sa demande de reconsidération sur la création d'une zone constructible et qu'une affaire similaire concernant le même secteur (602 2017 59) est tranchée ce même jour, le Tribunal se prononce sur le fond de l'affaire. La propriétaire ayant en outre versé l'avance de frais dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours. 2. a) Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit 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. b) En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la

DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). En l'occurrence, le recours formé par A. _____ SA auprès la DAEC portait uniquement sur l'art. 32 al. 8 ch. 6 du nouveau RCU; celui-là a du reste été admis. Ainsi, le présent recours est dirigé non pas contre la décision rendue sur recours par la DAEC, mais uniquement contre la décision d'approbation. Dans ces conditions, la Cour de céans examinera le recours avec pleine cognition. Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées).

3. a) Sur le principe, les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). L'art. 34 al. 1 LATeC dispose en effet que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). 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). Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 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).

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. abis) 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 incommodantes, 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; cf. également arrêts TF 1C_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; 1C_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, in ZBI 2013 p. 389; 1C_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, in RDAF 2011 I p. 563). Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Toutefois, selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT (al. 1) et régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (al. 2). 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 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; 124 II 391 consid. 2c et 3a; 119 Ia 300 consid. 3b). 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; arrêts TF 1C_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1C_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1). Cela étant, le terme de zone à "bâtir" ne doit pas faire croire, par opposition, qu'il est impossible de construire dans les zones qui ne sont pas "à bâtir". Dans ces dernières, les constructions ne sont pas exclues a priori, mais ne sont admises que si elles sont conformes à l'affectation de la zone - art. 22 LAT -, ou que si leur implantation est imposée par leur destination, et encore à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose - art. 24 LAT - (arrêts TF Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2; 1C_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3, in RDAF 2012 I p. 464; 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.2; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire de la LAT, n. 9 ad art. 15 LAT; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e éd. 2008, p. 194). 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 délasserement 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 TF 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et les réf. cit.). Le TF a déjà considéré à plusieurs reprises qu'une zone équestre – respectivement une zone de loisirs destinée aux activités équestres – ne constituait pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, mais une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT. Il a précisé que si une telle zone était destinée uniquement aux bâtiments et installations en lien avec l'activité équestre, elle était alors de

constructibilité restreinte (cf. arrêts TF 1C_153/2007 du 6 décembre 2007 consid. 3.3; 1C_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1A.16/2006 du 26 juillet 2006 consid. 1.1). En outre, selon la jurisprudence rendue en matière de permis de construire hors zone à bâtir, l'intérêt d'éviter la dispersion des constructions doit s'analyser en relation avec l'objectif d'une délimitation claire des zones constructibles, mais il ne vise pas à accoler les constructions agricoles aux zones à bâtir; autrement dit, il s'agit de regrouper les constructions agricoles entre elles et non pas de les implanter à proximité immédiate des villes et des villages (arrêt TF 1C_372/2007 du 11 août 2008 consid. 3.3). Il résulte de ce qui précède que, selon la jurisprudence, le but de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire visant à empêcher de construire en ordre dispersé vaut aussi bien en matière de planification qu'en matière de permis de construire. Partant, il doit également s'appliquer pour la délimitation des périmètres constructibles à l'intérieur d'une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT. 4. a) En l'espèce, l'article bbb RF (propriété de la recourante), les articles ddd, eee et ggg RF (propriété de L. _____ et M. _____) et l'article fff RF (propriété de N. _____ SA) sont situés en zone d'activités équestres. Dans sa teneur suite à l'approbation du 24 mai 2000, l'art. 23bis al. 1 RCU prévoit que la zone "est réservée aux bâtiments, installations et aux activités liées aux activités équestres qui, par leur caractère spécifique, ne sont pas conformes aux autres types de zone. Seul l'habitation nécessaire à l'exploitation y est autorisée". Selon l'al. 12 de cette disposition, la zone est divisée en trois secteurs: A – bâtiments nécessaires à l'exploitation équestre et à l'habitation; B – terrains en plein air non construits où seuls des parcs à chevaux, paddock et anneau de galop sont admis; C – zone de protection archéologique. Sur la base de ce qui précède, la Cour de céans constate que cette zone constitue une zone spéciale selon l'art. 18 LAT, qui règle l'affectation du sol hors de la zone à bâtir pour la réalisation Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 d'un projet déterminé, à savoir l'activité équestre. Entourée de zone agricole, elle est – de par sa fonction – destinée aux activités équestres et n'admet que des constructions et installations liées à ces activités dans des périmètres bien définis. Partant, cette zone ne permet qu'une constructibilité restreinte à l'affectation prévue. Son but n'étant pas l'habitation, celle-ci ne peut en principe être autorisée que si un besoin strictement lié aux activités équestres est démontré. b) Selon le nouveau PAZ – tel que mis à l'enquête publique dans le cadre de la révision générale du PAL –, les parcelles articles ddd, bbb, eee, fff et ggg RF restent affectées en zone d'activités équestres. En revanche, la modification n° 2 et 2.1 porte sur la délimitation des périmètres constructibles dans la zone d'activités équestres et sur les prescriptions topiques à la zone, réglées à l'art. 32 du nouveau RCU. En particulier, l'art. 32 al. 1 du nouveau RCU a la teneur suivante: "Cette zone est réservée aux bâtiments et installations nécessaires à la pension, à la location, au dressage et à l'élevage de chevaux ainsi qu'à la formation de cavaliers (salle de cours, buvette, etc.). Des logements liés aux activités sont autorisés; ceux-ci devront être exclusivement habités par le personnel de l'exploitation et leurs familles (directeur du manège, écuyers, apprentis, stagiaires)." L'art. 32 al. 4 du nouveau RCU prévoit ce qui suit: "La zone est divisée en trois secteurs: • Secteur A: Bâtiments et installations nécessaires à l'activité équestre. • Secteur B: Logements liés aux activités. Les écuries existantes peuvent être maintenues. Hormis la transformation de la ferme existante, un nombre maximal de quatre habitations individuelles est autorisé dans le secteur. • Secteur C: Terrains non constructibles où seuls des parcs à chevaux, paddock et anneau de galop sont admis." S'agissant des périmètres constructibles, la modification du PAL litigieuse prévoit deux secteurs distinguant désormais les constructions selon qu'elles sont nécessaires à l'activité équestre (secteur A) ou destinées aux logements liés aux

activités (secteur B). Ces deux périmètres constructibles ont fait l'objet d'une première mise à l'enquête publique, avant d'être modifiés et agrandis – sur l'article bbb RF – dans le cadre de la mise à l'enquête publique complémentaire. Se fondant sur la comparaison du PAZ mis à l'enquête publique complémentaire et des plans accompagnant la procédure de modification du PAZ tendant à la création de la zone d'activités équestres (modification approuvée le 24 mai 2000), le SeCA a constaté que la modification des périmètres constructibles aboutissait à une augmentation de la surface constructible d'environ 1'109 m², ce que la recourante ne conteste pas. Aussi, la DAEC a admis la délimitation du secteur A, prévu pour les bâtiments et installations nécessaires à l'activité équestre. En revanche, elle n'a pas admis la délimitation du secteur B, permettant la construction de nouvelles habitations dans un secteur éloigné du tissu bâti existant, et l'art. 32 al. 1 du nouveau RCU. A ce propos, il convient d'emblée de préciser que le fait que le SeCA ait préavisé favorablement la mise en place de deux secteurs constructibles distincts dans le cadre de l'examen préalable est dénué de pertinence. Ce d'autant plus qu'il appert de la motivation de la décision entreprise que le refus d'approbation ne porte pas sur le principe de l'existence d'un périmètre constructible (secteur B), mais uniquement sur la délimitation du périmètre tel que proposé par la commune dans le cadre de l'enquête publique complémentaire et sur le potentiel constructif qui y est autorisé. De même, la DAEC n'a Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 pas remis en cause la création de deux périmètres constructibles distincts (l'un pour les installations équestres, l'autre pour l'habitation) et n'a dans ce sens pas violé l'autonomie communale comme le prétend la recourante. Pour le reste, vu la motivation de la décision attaquée, on précisera dans ce contexte que la DAEC n'a pas non plus approuvé l'art. 32 al. 4 du nouveau RCU en tant qu'il concerne le secteur B et plus précisément le nombre maximal d'habitations individuelles qui y est autorisé, même si cela ne ressort pas du dispositif (ch. 2). La réglementation proposée par la commune pour le secteur B (cf. PAZ en lien avec l'art. 32 al. 1 et 4 du nouveau RCU) autorise l'implantation d'un nombre maximal de quatre habitations individuelles, en plus de la transformation de la ferme existante et du maintien des écuries existantes. Il sied ici de rappeler que la zone d'activités équestres n'a pas but pour l'habitation, mais bien les activités équestres. Or, telle que formulée, cette réglementation comporte incontestablement le risque de détourner ce but et de contribuer à un étalement de la zone à bâtir dans un secteur situé à l'écart du tissu bâti, étant retenu que la zone d'activités équestres est entourée de zone agricole et que les bâtiments existants sis dans cette zone sont peu nombreux et distants les uns des autres, de sorte qu'ils ne forment pas un tissu construit. Au final, au vu du nombre maximal d'habitations individuelles qui pourraient être autorisées, la zone d'activités équestres – et plus précisément son secteur B – pourrait être transformée en une petite zone à bâtir, en contradiction manifeste avec les buts et principes de l'aménagement du territoire rappelés ci-dessus (cf. consid. 3b). A cela s'ajoute qu'en cas de cessation de l'activité équestre, la totalité de la zone sera réaffectée en zone agricole. Il y a lieu de rappeler ici que toutes les constructions qui sont permises hors zone à bâtir – comme pour le cas d'espèce – doivent être régies par le principe tendant à éviter le gaspillage des terres agricoles. Leur implantation doit dès lors également être guidée par le principe de concentration à l'endroit où les constructions existantes sont déjà présentes ou là où leur présence a le moins d'impact (cf. arrêts TF 1C_372/2007 du 11 août 2008 consid. 3.3; arrêts TC FR 602 2016 16 du 19 août 2016 consid. 4c/bb; 602 2014 127 du 27 mars 2015 consid. 3). Un périmètre constructible offre la possibilité d'indiquer à quel endroit les constructions devront s'implanter et constitue dans ce sens un instrument de planification utile. Or, si la

délimitation du secteur est définie par un nombre d'habitations et que celui-ci n'a aucun lien avec un besoin avéré pour les quinze prochaines années, son étendue ne saurait également être confirmée. Dans ces circonstances, la délimitation de ce secteur B combinée aux possibilités de construire ne saurait être considérée comme conforme tant au but de la zone en question qu'aux buts et principes de l'aménagement du territoire définis aux art. 1 et 3 LAT. C'est ainsi à juste titre que la DAEC a considéré qu'en l'espèce, une telle réglementation devait être interprétée dans le sens que la création d'une petite zone d'habitation était rendue possible. Au demeurant, l'interprétation faite par la recourante de cette réglementation vient implicitement confirmer ce constat. En effet, celle-ci estime que la commune et son aménagiste ont tenu compte "des besoins d'une catégorie de cavaliers qui veulent bénéficier des installations tout en ayant leurs chevaux à portée immédiate et une certaine intimité". En outre, il ressort également du recours que celle-ci souhaite "la venue de quelques propriétaires ayant besoin de parcelles conséquentes pour ériger une villa avec boxes, et désireux d'assouvir leur passion de l'équitation tout en bénéficiant accessoirement des installations existantes à proximité". Manifestement, la volonté de propriétaires de chevaux de résider près de leurs animaux et l'intérêt de la commune d'attirer des propriétaires fortunés pouvant résider hors zone à bâtir ne sauraient être considérés comme nécessaires à l'exploitation d'un centre équestre. Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 Cela étant, la DAEC n'a pas pour autant exclu la création de logements en refusant d'approuver cette réglementation. En effet, l'autorité intimée a considéré que la nécessité d'avoir au maximum quatre nouvelles habitations individuelles – en plus de la ferme existante – n'avait pas été démontrée. La Cour de céans partage l'avis de la DAEC sur ce point. Aucun élément au dossier n'apporte la moindre preuve que quatre habitations individuelles en sus des logements existants puissent être nécessaires à l'activité équestre exercée dans la zone. Sur cet aspect, il convient de relever que, malgré le préavis du SeCA selon lequel un seul logement par activité réservé au gardiennage est autorisé en zone d'intérêt général, le nombre de logements – même maximal – n'a en soi pas à être inscrit dans le RCU s'agissant d'une zone d'activités équestres au sens de l'art. 18 LAT pour laquelle la constructibilité est restreinte. En effet, c'est dans le cadre de l'examen d'une demande de permis de construire qu'il convient de déterminer, au cas par cas, si le projet de construction répond à un besoin prouvé de logement strictement limité à l'activité équestre et s'il est conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Dans ce sens et ainsi que déjà dit, un nombre défini de logements n'a en principe pas à être inscrit dans le RCU. En effet, la nécessité de créer un logement pour une personne déterminée doit être examinée concrètement, au cas par cas. S'agissant encore du dimensionnement en tant que tel du périmètre B, la recourante demande subsidiairement l'approbation du secteur B de la zone d'activités équestres, à l'exclusion d'une surface de 1'109 m² à sortir de la zone sous forme d'une bande de terrain en limite du secteur parallèlement à la route communale. Sur ce point, il convient de relever qu'il n'appartient manifestement pas au Tribunal de réduire un périmètre constructible selon le vœu d'un propriétaire. En effet, l'autorité responsable de l'aménagement local est la commune, à laquelle il appartient de choisir l'orientation du développement communal dans le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, dans son recours du 2 juin 2016 (affaire 602 2017 57), la Commune de C. _____ a indiqué qu'elle se ralliait à la position du SeCA et acceptait partiellement la mise en cause du périmètre constructible du secteur B. Elle a relevé qu'elle était d'accord de diminuer le périmètre constructible "de manière à ce qu'un seul volume d'habitation ne puisse être construit sur la parcelle article bbb RF". Elle a joint un extrait de plan se

rapportant à sa proposition d'adaptation du périmètre du secteur B. La commune a ainsi réitéré dans son recours la proposition faite dans sa détermination du 27 février 2017 (relative au droit d'être entendu). Ainsi, comme l'a souligné la DAEC, il incombera à la commune de soumettre cette proposition dans le cadre du dossier complémentaire d'adaptation aux conditions d'approbation. On peut encore rappeler aux recourants que le moratoire des zones à bâtir n'est en l'espèce pas déterminant pour la solution du cas. En effet, les zones au sens de l'art. 18 LAT ne sont en principe pas comprises dans le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir. De surcroît, tenant compte des mises en zone non approuvées par la DAEC, la surface totale des surfaces constructibles n'augmente pas avec le nouveau PAL. Il est également souligné que le fait qu'une convention d'équipement relative à l'article bbb RF ait été passée entre la recourante et la commune n'est manifestement pas apte à garantir la constructibilité de la parcelle en question. En effet, selon la jurisprudence, même la constitution de servitudes d'équipement et de charges foncières liées au fractionnement de la zone ne sont pas des garanties de la constructibilité des parcelles. D'éventuelles démarches entreprises par la commune pour équiper un quartier ne peuvent pas non plus être interprétées comme une assurance concrète quant au maintien ou à la mise en zone d'une parcelle en zone à bâtir. Elles n'empêchent pas l'autorité communale ou cantonale d'envisager par la suite une modification de la Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 planification en vigueur, compte tenu notamment de l'évolution de la LAT (arrêt TF 1C_241/2016 du 21 avril 2017 consid. 3.2). Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la recourante, la non-approbation du périmètre B – et de l'art. 32 al. 1 et al. 4 en tant qu'il concerne le secteur B du nouveau RCU – ne constitue pas une mesure de déclassement. En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'avant la révision du PAL ici litigieuse, la parcelle de la recourante était située dans le secteur B de la zone d'activités équestres, à savoir des terrains en plein air non construits où seuls des parcs à chevaux, paddock et anneau de galop étaient admis, et plus précisément dans le secteur B2 (piste de galop). Or, suite à la décision d'approbation contestée de la DAEC, une partie de la parcelle a été incluse dans le secteur A (bâtiments et installations nécessaires à l'activité équestre) et le solde se retrouve en secteur C (terrains non constructibles où seuls des parcs à chevaux, paddock et anneau de galop sont admis), correspondant au secteur B d'avant la révision du PAL. A cela s'ajoute que la commune a manifesté son intention de soumettre une proposition de périmètre B dans le cadre du dossier complémentaire d'adaptation aux conditions d'approbation. Autrement dit, non seulement il ne s'agit pas d'une mesure de déclassement, mais la parcelle de la recourante voit même son potentiel de constructibilité être agrandi par la décision d'approbation contestée. Enfin, la recourante invoque implicitement du moins une violation du principe de l'égalité de traitement, dans la mesure où elle souligne que la DAEC a accepté dans d'autres circonstances la création de zones équestres englobant des habitations, comme à O._____. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1, 346 consid. 6 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire

qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). En l'occurrence, il convient d'emblée de rappeler que la zone d'activités équestres ici litigieuse n'interdit pas l'habitation, mais la limite en ce sens qu'elle doit être nécessaire à l'exploitation, notion qui doit être interprétée d'une manière restrictive pour éviter d'éluder l'art. 24 LAT. Pour le reste, la recourante n'apporte aucun élément concret ni même aucune motivation à l'appui de son grief. L'autorité intimée a pour sa part expliqué que, s'agissant du centre équestre sur la commune citée par la recourante, des logements ont été admis, tout en précisant qu'il s'agit d'un logement principal dans le bâtiment où se trouve le manège ainsi que de trois logements sommaires identifiés sur les plans du permis de construire comme des studios situés dans un seul et même bâtiment. Comme l'a à juste titre souligné la DAEC, de par leur nature, les logements envisagés dans la zone d'activités équestres tels que mis à l'enquête publique (habitation individuelle) ne sont aucunement du même genre que ceux autorisés dans la commune évoquée par la recourante. Dans ces circonstances, force est de constater que le principe de l'égalité de traitement n'a pas été violé. 5. a) Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où il tend à faire approuver la délimitation du secteur B de la zone d'activités équestres et la possibilité d'y construire jusqu'à quatre habitations individuelles – en plus de la ferme existante – tel que mis à l'enquête publique, le recours doit être rejeté. Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 b) Les frais de procédure sont mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. 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 un délai de 30 jours, 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 31 janvier 2018/jfr/vth Président Greffière-rapporteure

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