

FR_GERICHTE 602 2019 110 vom 8. Juni 2020

FR Kantonsgericht, 2020-06-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_110

FR: FR_GERICHTE 602 2019 110 du 8 juin 2020

IT: FR_GERICHTE 602 2019 110 del 8 giugno 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

mai 2019 et du 8 novembre 2018 Tribunal cantonal TC Page 2 de 19 considérant en fait A. Par avis publiés dans la Feuille officielle (FO), L._____ a mis à l'enquête une demande de permis de construire en vue de l'aménagement d'une piste VTT dans la forêt de M._____ sur des parcelles sises sur les Communes de N._____ et de O._____. Ce projet est situé en dehors des zones à bâtir des plans d'aménagement local (PAL) des Communes de N._____ et de O._____. Selon le rapport et le plan de localisation mis à l'enquête publique, le parking existant devant le stand de tir et celui du centre de sport/tennis, situés sur le territoire de la Commune de N._____ et offrant de nombreuses places de stationnement étaient prévus pour les utilisateurs de la piste projetée qui viendraient en voiture. Il était en outre prévu que les usagers se rendraient sur la piste projetée par le chemin privé qui traverse l'article ppp du Registre foncier (RF) de la Commune de N._____, propriété de H._____. B. A._____, B._____ et C._____, D._____ et E._____, F._____ et G._____, propriétaires de terrains à proximité du projet de construction, H._____, agriculteur et propriétaire du chemin privé d'accès, ainsi que I._____ et J._____ et K._____, exploitants du domaine agricole de H._____, se sont opposés à ce projet le 21 juin 2018. Suite au préavis négatif du Service de l'agriculture (SAGri) relatif à l'accès à la piste VTT, le concept d'accès et de stationnement a été modifié. Les places de stationnement initialement prévues sur le territoire de la Commune de N._____ ont été remplacées par des places publiques situées à O._____; l'accès est prévu par des routes publiques existantes sur la Commune de O._____, de sorte que le flux des usagers du parcours VTT n'aura plus d'impact sur l'exploitation des surfaces agricoles, en particulier pour l'article ppp RF de la Commune de N._____, selon la lettre d'explication du géomètre officiel du 22 février 2019 produisant le rapport modifié. Le Conseil communal de O._____ a émis un préavis favorable le 26 juin 2018. Le Conseil communal de N._____ a rendu un préavis favorable, avec conditions, le 25 septembre 2018. Le projet a été préavisé favorablement, avec ou sans conditions, par tous les services spécialisés, notamment par le Service de la nature et du paysage (SNP) le 9 octobre 2018, le Service de l'environnement (SEn) le 11 octobre 2018 et le Service de la mobilité (SMo) le 13 décembre 2018. Le SAGri a également rendu un nouveau préavis favorable. C. Le 8 novembre 2018, le Service des forêts et de la faune (à partir du 1er avril 2019, Service des forêts et de la nature [ci-après: SFN]) a délivré une autorisation pour exploitation préjudiciable de la forêt, nécessaire pour l'aménagement d'une piste VTT dans la forêt. D. Le 22 mai 2019, la Direction de l'aménagement, de

l'environnement et des constructions (DAEC) a octroyé une autorisation spéciale, indispensable pour tout projet de construction situé hors de la zone à bâtir. Elle a toutefois réservé le respect des conditions figurant dans les préavis des services de l'Etat et des autres organes consultés. Prenant en compte les différents préavis favorables et, en particulier, celui du SEn, elle a estimé que le tracé du sentier était objectivement imposé par sa destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y opposait au sens de l'art. 24 let. a et b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Tribunal cantonal TC Page 3 de 19 Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis favorable le 23 mai 2019. E. Par décisions du 26 juin 2019, le Préfet du district de la Gruyère a rejeté les oppositions des propriétaires précités et délivré le permis de construire requis, à titre définitif, sous réserve du droit des tiers, en particulier relevant du droit privé, et de l'observation stricte des plans et des conditions des préavis communaux et cantonaux. Il a constaté que, conformément à l'art. 140 al. 4 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), les travaux envisagés présentaient un caractère d'utilité publique (art. 116 LATeC) et d'intérêt public prépondérant (art. 2 al. 1 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation, LEx-FR; RSF 76.1). A l'appui de sa décision sur opposition, le préfet a renvoyé aux motifs de la décision de la DAEC, les faisant siens. Au surplus, il a souligné que les opposants n'avaient invoqué aucun grief portant sur les règles de police des constructions qui relèverait de sa compétence. F. Par mémoire du 26 août 2019, les propriétaires et opposants précités ont recouru auprès du Tribunal cantonal contre l'autorisation spéciale de la DAEC du 22 mai 2019, les décisions préfectorales du 26 juin 2019 et l'autorisation du SFN du 8 novembre 2018 relative à l'autorisation pour exploitation préjudiciable de la forêt. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation desdites décisions. Ils requièrent en outre l'octroi de l'effet suspensif (602 2019 111). A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent, dans un premier temps, que le projet d'aménagement d'une piste VTT – projet qu'ils jugent important en raison de sa longueur de 3.5 km, de l'utilisation actuelle de chemins existants rendant ceux-ci dangereux pour les autres usagers de la forêt, du nombre élevé d'installations techniques qu'il prévoit, de la quantité des matériaux à apporter, de son effet néfaste sur la nature et de la restriction en résultant pour les autres utilisateurs de la forêt – aurait dû faire l'objet d'une planification, seul procédé permettant une pesée des intérêts complète. Ils estiment qu'en pareilles circonstances, il est inconcevable de passer par une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT. De l'avis des recourants, cela est corroboré par le fait que le plan directeur cantonal (PDCant) contient deux fiches concernant des circuits VTT. Par ailleurs, ils relèvent que, dès lors que le concept de l'accès a été modifié, la piste VTT ne se trouve plus à un km du centre-ville de N. _____, mais à 4.7 km. Selon eux, il est partant faux d'admettre que l'accessibilité constitue un point fort du projet. Ils soulignent de plus que celui-ci utilise une grande partie de la surface de la forêt et qu'il ne saurait ainsi être considéré comme proportionné. Les recourants reprochent aux autorités de ne pas avoir pris en compte que la piste VTT condamnera un point de vue important de la région. Ils sont en outre d'avis qu'aucune étude d'alternatives suffisante n'a été faite pour ce projet, pour lequel ils nient l'existence d'un besoin. Ils relèvent que les autorités n'ont pas procédé à une pesée globale de tous les intérêts en jeu, analyse déjà faussée par le nouveau concept d'accès qui a fondamentalement changé et dont les effets n'auraient été ni soumis aux services spécialisés, ni publiés dans une nouvelle mise à l'enquête, ni tout simplement pris en compte. Ils soulignent que l'aspect du danger résultant de l'utilisation des mêmes chemins par les pratiquants du VTT et les

autres usagers de la forêt a été insuffisamment pris en compte, tout comme les nuisances considérables qui affecteraient la faune. Ils relèvent en outre l'absence, dans l'autorisation pour exploitation préjudiciable de la forêt du 8 novembre 2018 du SFN, d'une énumération des raisons importantes, exigées par la loi, qui pourraient justifier l'octroi d'une pareille autorisation. De l'avis des recourants, le permis ne pouvait Tribunal cantonal TC Page 4 de 19 enfin pas être octroyé, dès lors qu'une nouvelle mise à l'enquête publique était impérative suite au changement du concept d'accès. Ils reprochent au préfet d'avoir constaté un intérêt public prépondérant justifiant l'expropriation sans pourtant procéder à une pesée des intérêts. G. Le 3 septembre 2019, le Juge délégué à l'instruction indique que le recours contre les décisions spéciales a effet suspensif de par la loi (602 2019 111). H. Le 23 septembre 2019, le préfet souligne qu'il n'a aucune remarque particulière à formuler. Le 7 octobre 2019, la Commune de N._____ déclare qu'elle n'a pas d'éléments nouveaux à apporter et renvoie à son préavis favorable. Dans ses observations du 20 novembre 2019, le SFN conclut au rejet du recours. Il souligne en particulier qu'au vu de la demande en pistes VTT dans la région de N._____, il s'agissait notamment de remplacer des itinéraires et installations sauvages dans la forêt de M._____ et celles avoisinantes par un parcours dûment autorisé afin d'attirer et de regrouper les vététistes sur ledit parcours, aménagé en tenant compte de la faune et de la flore, et ainsi de décourager la pratique sauvage du VTT au détriment de la forêt. Il relève de plus que l'endroit où doit s'implanter le projet est moins fréquenté par les promeneurs que d'autres dans la région. En ce qui concerne plus précisément l'accès, le service souligne qu'il reste aisé, surtout si on prend en compte l'agglomération de N._____ et pas uniquement le centre de N._____, raisonnement qui s'impose en l'espèce. Par ailleurs, selon ce service, cet endroit se prête bien à la pratique du VTT de par sa topographie, son dénivelé et ses chemins déjà existants. Enfin, il renvoie aux nombreuses conditions imposées dans sa décision. Dans sa détermination du 19 décembre 2019, le requérant du permis conclut au rejet du recours. Il souligne notamment que l'un des principaux griefs des opposants, qui sont tous domiciliés entre la forêt de M._____ et la Commune de N._____, est la possible augmentation de trafic due à la construction litigieuse. Il s'étonne du recours alors que la modification du projet prévoyant un accès via O._____ a été faite dans l'intérêt des opposants. Dans ses observations du 6 janvier 2020, la DAEC conclut également au rejet du recours. Elle relève que le concept de stationnement ne devait pas être remis à l'enquête publique, encore moins si, comme en l'espèce, le changement intervenu en cours de procédure était favorable aux opposants. Elle soutient qu'en raison du faible impact et de la nature du projet sur les éléments naturels et paysagers, celui-ci peut manifestement être autorisé sans qu'il soit procédé à une planification spéciale. Enfin, elle se réfère à la motivation de sa décision d'autorisation spéciale. I. Dans leurs contre-observations du 6 mars 2020, les recourants affirment qu'un changement d'accès doit impérativement être mis à l'enquête, cela d'autant plus que, sur les 100 places de parc initialement prévues, il n'en resterait qu'un nombre nettement moindre selon le nouveau concept. Par ailleurs, ils craignent que l'accès au parcours VTT se fasse néanmoins par le chemin agricole sis sur la parcelle de l'un des recourants. Ils maintiennent le grief selon lequel la pesée des intérêts n'a pas été assez soigneuse pour protéger la forêt. J. 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. Tribunal cantonal TC Page 5 de 19 en droit 1. 1.1. Le Tribunal cantonal examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi sans être lié par les motifs invoqués par les parties. En l'occurrence, il y a lieu de constater que, parmi les recourants, se trouve

l'agriculteur exploitant des parcelles qui jouxtent la forêt de M._____. Même si le concept d'accès ne prévoit plus que les usagers du parcours VTT utilisent le chemin agricole sis sur les parcelles de celui-ci, il existe un risque que des cyclistes y accèdent en traversant sa propriété, de sorte qu'il peut être admis dans les circonstances de la présente occurrence qu'il est touché par les décisions litigieuses. Ainsi, du moment qu'il convient de toute manière d'entrer en matière sur le recours déposé par ce recourant, la question de savoir si les autres propriétaires, dont les terrains sont plus éloignés du sentier VTT et qui n'étaient que bordiers de l'accès initialement prévu, ont aussi qualité pour agir contre les décisions attaquées peut demeurer indéterminée. Pour le surplus, le recours a été déposé dans le délai et les formes prescrits et est donc recevable en vertu de l'art. 141 al. 1 LATeC et de l'art. 114 al. 1 let. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b).

2. Les recourants reprochent aux autorités communales et cantonales de ne pas avoir procédé par la voie de la planification, ce qui aurait permis une pesée soignée de tous les intérêts avec la participation de la population pour examiner la pertinence du projet litigieux. Au vu de sa nature, ce grief doit être examiné en premier lieu, dès lors que son admission conduirait à l'annulation des trois décisions litigieuses.

2.1. Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse d'aménagement du territoire est organisé selon une construction pyramidale ("Stufenbau"), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Certains projets non conformes à l'affectation de la zone non constructible peuvent avoir des effets importants sur l'organisation du territoire et la protection de l'environnement, de la nature ou du paysage. Dans ce cas, le droit fédéral prescrit une obligation spéciale de planifier, pour que la pesée des intérêts se fasse avec la participation de la population. En effet, la voie d'une simple dérogation au sens de l'art. 24 LAT est alors inadéquate (ATF 129 II 63 consid. 2.1; 119 Ib 439 consid. 4a; 116 Ib 131 consid. 4; arrêt TF 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453 et les références citées). Selon la jurisprudence, il peut ainsi y avoir obligation de planifier notamment pour des installations qui sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, qui s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou qui, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, ont des effets importants sur l'environnement ou le paysage (ATF 129 II 63 consid. 2.1 et les références citées; arrêts TF 1C_139/2017 du 6 février 2018 consid. 4.7; 1C_304/2008 du 30 avril 2009 consid. 4.1).

2.2. En l'espèce, il y a lieu d'examiner les différents aspects du projet litigieux pour déterminer s'il doit être soumis à une procédure de planification. Tout d'abord, le projet critiqué ne nécessite pas d'étude d'impact au sens de la législation sur la protection de l'environnement. Le fait de renoncer à une étude de trafic n'a pas été remis en cause par le SMO. On ne voit de plus pas sur quelle base les recourants soutiennent que "le parcours attirera un très grand nombre d'utilisateurs, dont une partie importante s'y rendra en voiture" et craignent le stationnement sauvage à O._____. La taille du parcours ne peut pas non plus être considérée comme très importante, de telle sorte qu'il ne peut pas être conclu que celui-ci prévoit une forte intensité d'utilisation du sol. Même si ce parcours s'étend sur une assez grande surface de forêt, on ne saurait de plus admettre qu'il requiert une grande étendue de terrain qui nécessiterait de recourir à l'instrument de la planification. Le projet

n'est en outre pas accompagné d'infrastructures particulières, comme des places de parc, des remontées mécaniques ou des toilettes. Les effets du parcours VTT sur l'environnement sont peu sensibles, ce qui a été constaté par le SFN dans sa décision et ses observations; renvoi est fait au chapitre I ci-dessous, dans lequel cette appréciation est confirmée par la Cour de céans. Le projet entre certes partiellement en conflit spatial potentiel avec des activités librement exercées dans ce secteur jusqu'à présent, en ce sens que l'utilisation du territoire admise pour certains usagers – notamment, comme le soulignent les recourants, les promeneurs – devra être partagée sur cette surface. Or, l'utilisation par les vététistes ne sera pas exclusive mais s'ajoutera à celle d'autres sportifs, tels que les cavaliers, les joggeurs, les promeneurs, les marcheurs ou les cyclistes, sans qu'on puisse affirmer que l'utilisation dans son ensemble ira sur le principe au-delà de l'une des fonctions usuelles de la forêt, soit la détente et le sport. En effet, il y a lieu de considérer que, dans les agglomérations urbaines, l'ensemble des loisirs de plein air se concentre souvent en forêt, faute d'alternatives, et surtout parce qu'en vertu de l'art. 699 CC et de la législation forestière fédérale (cf. art. 14 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts, LFo; RS 921.0) et cantonale (cf. art. 31 de la loi fribourgeoise du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, LFCN; RSF 921.1), la forêt suisse est en principe à disposition de toute personne en quête de détente. En deuxième lieu, il convient d'examiner les liens de ce projet avec la législation sur la protection des forêts. On peut rappeler à cet égard que, à propos des forêts, la législation fédérale sur leur protection prévoit la possibilité de réaliser des installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics. En d'autres termes, la législation sur la protection des forêts renforce certes le caractère non constructible de celles-ci en exigeant une autorisation supplémentaire, mais se contente toutefois de cet examen. En principe, les parcours Vita et les pistes VTT ou d'équitation constituent des infrastructures dont l'emprise sur le sol forestier est minime. Ces modestes constructions ou installations sont généralement assimilées à de petites constructions non forestières. Si des raisons importantes le justifient, elles peuvent être autorisées en tant qu'exploitations préjudiciables au sens de l'art. 16 al. 2 LFo; en revanche, ce n'est pas le cas si on est en face d'un projet nécessitant un défrichement où la procédure de planification se Tribunal cantonal TC Page 7 de 19 justifie (ZUFFEREY, Aspects juridiques des activités de loisirs et de détente en forêt, URP 2010 p. 337 ss ch. IV.2). Enfin, sous l'angle de la protection du paysage (art. 3 al. 2 LAT) et dans la mesure où le projet se situe à l'intérieur de la forêt, il n'a pas d'impact visuel significatif et ne prive pas les autres utilisateurs de bénéficier du point de vue qui se trouve dans cette forêt. Finalement, les infrastructures sont, cas échéant, faciles à enlever et ne portent pas d'atteinte irréversible à la forêt ou au paysage si cette activité de loisir devait un jour être abandonnée. Il est en outre possible de renoncer à la procédure de planification malgré le fait que, pour d'autres projets VTT, le canton a prévu une planification au niveau cantonal (cf. PDCant, P0501 Parc VTT Hapfere à Plaffeien et P0502 Extension du domaine skiable, sentiers VTT et Via Ferrata de Moléson-sur-Gruyères). En effet, les projets intégrés dans le PDCant ne se situent pas en agglomération et sont liés à l'exploitation de remontées mécaniques; en outre, ils ne prévoient pas uniquement l'aménagement d'une piste VTT, mais également le développement d'autres installations touristiques. Partant, on ne peut pas comparer le projet litigieux avec ceux auxquels se réfère le PDCant. L'intégration de deux projets concrets dans le PDCant ne restreint ainsi pas les parcours VTT à ces deux seuls endroits, ce d'autant moins si, comme en l'espèce, il s'agit d'un seul circuit qui est relativement court. En conclusion, la Cour de céans constate certes que plusieurs intérêts –

notamment ceux relatifs aux autres fonctions de la forêt (préservé le milieu naturel et sa fonction sociale pour les autres usagers) – sont touchés, mais pas dans une intensité ou complexité qui ne saurait judicieusement être résolue dans le cadre des autorisations spéciales délivrées dans le cas d'espèce. En l'occurrence, les autorités pouvaient ainsi renoncer à la procédure de planification. Cela dit, il est important de souligner que le présent litige concerne une installation précise située à proximité immédiate d'une agglomération et que, si la Cour permet de renoncer en l'espèce à la procédure de planification, elle n'entend cependant pas minimiser les avantages de cette procédure pour ce type d'installations (cf. ZUFFEREY, URP 2010 p. 337 ss ch. IV.1; MÜLLER/STOTZER, Protection du paysage et VTT – Guide pour la planification, la construction et l'exploitation des pistes de VTT, publié par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage [FP], 2016, ch. 4.5 [ci-après: Guide Protection du paysage et VTT]; cf. également Bike-trails im Wald, URP 2010 p. 367 ss). Cela est d'autant plus vrai que l'évolution des activités de loisirs notamment décuple la pression d'accueil sur la forêt et qu'afin d'assurer la coexistence des fonctions de la forêt, les activités d'accueil en forêt se doivent d'être encadrées et réglées (cf. planification directrice des forêts fribourgeoises, fiches de mesures, septembre 2016, ch. 2.3). Or, la Cour de céans doit examiner non pas si la procédure de planification eût été l'instrument le mieux adapté, mais si, dans la présente occurrence, une autorisation spéciale accordée en application de l'art. 24 LAT permet de tenir compte de tous les intérêts ou si elle consiste à contourner la loi, ce qui peut être infirmé. Le fait que le PDCant (cf. T206. Vélo tout terrain) prévoit que les communes intégreront les parcours VTT dans leur planification directrice et fixe comme objectif d'inciter une planification régionale relative à ceux-ci n'y change rien. Ayant écarté la présence d'un vice dans le choix de la procédure, le Tribunal examinera dans les considérants suivants l'autorisation d'exploitation préjudiciable de la forêt (chapitre I), l'autorisation Tribunal cantonal TC Page 8 de 19 relative à des constructions hors zone à bâtir (chapitre II) et, finalement, les décisions relatives à l'octroi du permis de construire (chapitre III). I. Autorisation d'exploitation préjudiciable de la forêt 3. Dès lors que les recourants contestent que l'autorisation de construire le circuit VTT soit en accord avec la loi sur la forêt et la protection qui y est ancrée, il y a lieu d'exposer quelques principes. 3.1. La LFo a pour but notamment de protéger les forêts en tant que milieu naturel et de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (art. 1 al. 1 let. b et c LFo). En application de l'art. 14 LFo, les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public (cf. art. 27 LFCN). La notion d'accès comprend celui à pied mais également celui à cheval, à vélo ou à ski. Selon l'art. 699 CC, un propriétaire de forêt doit tolérer la présence d'autrui mais les cantons peuvent en même temps restreindre largement le droit d'accès par des dispositions de police, par exemple pour protéger la nature ou pour d'autres motifs de police; ces interdictions doivent cependant répondre à un intérêt public pertinent, être proportionnées et ne pas affecter la substance du droit d'accès (ATF 122 I 70). Il appartient aux cantons de tout faire pour garantir l'accès aux forêts, ce qui est essentiel pour conserver à la population la fonction sociale de celle-ci sous forme de la mise à disposition d'un espace de détente nécessaire, face à l'urbanisation progressive du pays (ATF 106 Ib 47 consid. 4a). Le libre accès est conditionné à ce qui peut s'exercer sans dommage pour la forêt. Pour certaines activités de loisirs individuelles en forêt, comme les randonnées à cheval ou des tours à vélo, il incombe aux cantons de prendre les mesures adéquates afin de conserver les forêts. A ce titre, l'art. 30 LFCN prescrit que le cyclisme, la circulation d'autres véhicules et l'équitation en forêt

sont interdits en dehors des routes et des chemins carrossables ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés. Si, pour certaines activités en forêt, aucune installation ou construction n'est nécessaire, d'autres activités nécessitent des ouvrages plus ou moins lourds. Des constructions ou installations forestières ne sont conformes à l'affectation de la zone forestière que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exploitation de la forêt, à l'endroit prévu, si elles ne sont pas surdimensionnées et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose (ATF 123 II 499 consid. 2). En conséquence, les constructions ou installations qui ne sont pas indispensables à la conservation des forêts ne sont pas conformes à l'affectation de la zone, en particulier des installations liées aux loisirs. Selon l'art. 16 LFo, les exploitations qui ne constituent pas un défrichement au sens de l'art. 4, mais qui compromettent ou perturbent les fonctions ou la gestion de la forêt sont interdites. Les cantons édictent les dispositions nécessaires (al. 1, 1ère et 3ème phrases). Si des raisons importantes le justifient, les autorités compétentes peuvent autoriser de telles exploitations en imposant des conditions et des charges (al. 2). L'art. 31 LFCN concrétise au niveau cantonal la volonté du législateur fédéral. Ainsi, si des raisons importantes le justifient, le SFN peut autoriser, en imposant des conditions et des charges, des exploitations et installations préjudiciables qui ne constituent pas un défrichement mais qui compromettent ou perturbent les fonctions de la forêt. Comme déjà mentionné au consid. 2.2 ci-dessus, sur le principe, les parcours Vita et les pistes de VTT ou d'équitation sont des infrastructures dont l'emprise sur le sol forestier est certes minime mais qui ne sont néanmoins pas indispensables à la conservation de la forêt. Ces modestes constructions ou installations sont généralement assimilées à de petites constructions non forestières tombant sous l'art. 16 al. 2 LFo et l'art. 31 LFCN, cela contrairement à celles qui sont ni ponctuelles ni négligeables et nécessitent un défrichement, comme par exemple des terrains de golf, de centres sportifs, des installations de remontées mécaniques et des pistes de ski (ZUFFEREY, URP 2010 p. 337 ss, ch. IV.2). A côté de cette autorisation d'exploitation préjudiciable, le canton délivrera en principe une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT (cf. ci-dessous chapitre II; cf. art. 24 et

E. 25

LFCN). 3.2. La Cour de céans constate d'emblée qu'il n'existe pas de raison de se distancier de la doctrine citée (ZUFFEREY, URP 2010 p. 337 ss), selon lequel une piste de VTT de la taille ici discutée constitue une construction qui ne touche que ponctuellement le sol et qu'elle peut être examinée à la lumière de l'art. 16 LFo. Le Tribunal souligne de plus que le libre accès à la forêt comprend celui en vélo et que l'une des fonctions primaires de la forêt est de permettre la détente (fonction sociale). Ce constat conduit à admettre que, s'agissant de la mise en place d'un circuit VTT, on se trouve par définition déjà en présence d'une raison importante au sens de l'art. 16 al. 2 LFo, dès lors que la mesure permettra l'exercice d'une activité de loisir légale en forêt, qui est sur le principe apte à primer l'intérêt à la conservation absolue de la forêt. On note dans ce contexte que, selon le PDCant (cf. T206. Vélo tout terrain), il s'agit de favoriser la mise en place et le maintien de parcours de VTT cohérents, sûrs, respectueux de la nature et attractifs, et de viser constamment à leur amélioration. Sur ce constat, il y a lieu de tenir compte de la forte demande en infrastructures de VTT dans les forêts autour d'une agglomération. Pour la région de N._____, cela se manifeste d'une part par l'existence de pistes non autorisées dans les forêts de l'agglomération N._____ et d'autre part par l'existence de deux clubs de vététistes, comme le relève à juste titre le SFN. Selon le PDCant (cf. T206. Vélo tout terrain), il s'agit en outre de soutenir la planification et la réalisation d'itinéraires locaux. Le

SFN souligne que l'autorisation d'un tel projet a également pour but le remplacement des itinéraires et installations sauvages dans la forêt de M. _____ et de ceux avoisinants par un parcours dûment autorisé, à même d'attirer et de regrouper les vététistes sur ledit parcours, aménagé en tenant compte des intérêts de la faune et de la flore, et ainsi de décourager la pratique sauvage du VTT au détriment de la forêt. Sans aucun doute, ce motif consiste en une autre raison importante au sens des art. 16 LFo et 31 LFCN, ce d'autant plus que la volonté du législateur cantonal était de limiter la pratique du cyclisme aux chemins et parcours. En soulignant que l'endroit se prête bien à la pratique du VTT de par sa topographie, son dénivelé et ses chemins déjà existants, le service a pris en compte que, de par son attractivité, ce circuit réduit le risque que d'autres installations illégales continuent d'être fréquentées d'une manière sauvage avec des effets qui sont davantage nuisibles à la faune et à la flore forestière. En ce qui concerne l'effet néfaste sur la flore et la faune, il est renvoyé aux avis des services spécialisés. Dans leur appréciation, ceux-ci n'ont pas relevé de biotopes, de populations ou d'espèces qui devraient à cet endroit spécialement être protégés ou seraient particulièrement menacés par l'implantation du tracé (cf. préavis du SNP du 9 octobre 2018; préavis du SFN du Tribunal cantonal TC Page 10 de 19

E. 27

septembre 2018 et ses observations du 20 novembre 2019). Il y a lieu de s'en tenir aux avis des spécialistes dont la tâche était précisément d'examiner le projet au regard des influences qu'il pourrait avoir sur la faune et la flore; or, ceux-ci n'interdisent pas ce projet (cf. préavis du SNP du 9 octobre 2018 et du SFN du 17 octobre 2018; voir également observations du SFN du 20 novembre 2019). L'évaluation de l'autorisation a également pris en compte que l'activité en question doit le moins possible entraver les autres loisirs qui s'exercent en forêt. Renseignement pris auprès des forestiers, le SFN parvient au constat que la forêt de M. _____ serait moins fréquentée par les promeneurs et marcheurs que les autres bois de l'agglomération, ce qui parle en faveur de l'implantation à cet endroit. Dans ses observations du 20 novembre 2019, le SFN indique que les promeneurs seront protégés dans leur droit de jouir de la forêt puisque les vététistes devront leur céder la priorité, tout en précisant que les installations pour piétons et vététistes seront séparées bien qu'elles se croiseront à certains endroits. Il ressort ainsi du dossier que le projet sépare au mieux les chemins des promeneurs de la piste VTT et qu'il permet l'exercice de différentes activités de loisirs sans que l'une d'elles soit exclusive, contrairement à ce que pensent les recourants. La forêt en question est en outre facilement atteignable par les routes et chemins existants et à une distance raisonnable pour une grande partie des futurs usagers qui ne sont pas, comme le pensent les recourants, tous des habitants du centre de la ville de N. _____. Partant, la modification du départ et de l'arrivée du circuit n'est pas décisive, quoi qu'en disent les recourants. Les deux variantes de l'accès sont comparables en ce qui concerne la facilité de celui-ci. La variante choisie ne peut en tous les cas pas conduire à conclure que cette installation ne serait pas ou difficilement accessible au point que son but – soit la mise à disposition d'une construction pour des activités de loisirs – serait compromis. Un point essentiel de l'examen à effectuer à la lumière de l'art. 16 al. 2 LFo consiste à s'assurer que la fonction et l'exploitation de la forêt ne sont pas atteintes de façon préjudiciable, ce qui peut par exemple être le cas en présence d'une activité de loisir comme le paint-ball, dont l'exercice blesse l'écorce des arbres et exclut en même temps l'accès des autres usagers (arrêt TA SO VWBES.2007.143 du 7 novembre 2007). En l'occurrence, le service spécialisé parvient à la conclusion que la faune et la flore sont davantage protégées si on canalise l'activité de VTT – qui est parfaitement légale en forêt, ce que semblent oublier les

recourants – sur un circuit spécialement créé. Ce raisonnement peut entièrement être suivi par la Cour de céans. Dans ce contexte, il peut de surcroît être renvoyé au fait que, dans le canton de Berne, des pistes VTT ont été autorisées à Köniz en 2006 et à Bienne en 2005 sur la base de l'art. 16 LFo comme autorisations d'exploitations préjudiciables pour petites installations non forestières en coordination avec l'autorisation exceptionnelle de construire hors zone de l'art. 24 LAT (ZUFFEREY, URP 2010 p. 337 ss, ch. IV.1). Enfin, la décision du SFN du 8 novembre 2018 est accompagnée de charges et conditions qui permettent de sauvegarder au maximum les différentes fonctions de la forêt. Parmi celles-ci, on peut en particulier mentionner les suivantes: - la durée de l'autorisation est limitée à 5 ans, ce qui permettra d'analyser les effets de ce circuit et, cas échéant, d'intervenir dans un futur assez proche si tel s'avérait nécessaire (ch. 2 de la décision); Tribunal cantonal TC Page 11 de 19 - l'autorité spécialisée participera à la réalisation des travaux et à l'entretien, de sorte que les intérêts relatifs à la protection de la forêt, de sa faune et flore pourront être surveillés (ch. 4 et 9 de la décision); - il est exigé que les clubs VTT mettent en œuvre des campagnes de sensibilisation relatives à la nécessité d'une cohabitation harmonieuse avec les autres utilisateurs de la forêt, veillant ainsi à ce que le principe selon lequel la forêt est accessible à tout le monde soit assuré (ch. 5 de la décision); - l'autorité forestière pourra fermer tout ou partie des pistes pour des raisons de sécurité ou pour les besoins de l'exploitation des forêts, assurant ainsi l'exploitation forestière économique ainsi que la sécurité des usagers (ch. 6 de la décision); - des règles claires sont énumérées quant à la largeur maximale du chemin, aux travaux de terrassement admis, à l'obligation de respecter la topographie naturelle et le devoir d'utiliser des matériaux naturels, à la taille maximale des obstacles, à l'obligation de garder le chemin propre et à l'emplacement de la signalisation, réduisant ainsi au maximum l'emprise sur le sol forestier et l'effet sur le milieu naturel (ch. 10 à 15, 17 et 19 de la décision); - obligation est faite aux clubs VTT de fermer les installations et parcours non légalisés, veillant ainsi à ce que le but de concentrer cette activité sur le parcours officiel soit atteint et à ce que les parcours sauvages soient condamnés (ch. 16 de la décision); - un examen détaillé de tout l'itinéraire du circuit a été fait et des exigences formulées afin de sauvegarder au mieux les intérêts de l'exploitation forestière et la protection du milieu naturel (ch. 19 de la décision). Ces conditions et charges mettent en lumière que, procédant à un examen soigneux, le SFN a analysé si l'autorisation pouvait être accordée en application des art. 16 al. 2 LFo et 31 LFCN. Il a pris en compte les circonstances du cas concret et procédé à une pesée complète des intérêts en jeu. 3.3. Il résulte de ce qui précède que la décision du SFN peut être confirmée. Le grief, selon lequel celle-ci n'est pas motivée, est dénué de pertinence, cela tant au niveau matériel que formel, preuve en est que les recourants ont parfaitement été en mesure de la contester. II. Autorisation spéciale selon l'art. 24 LAT 4. 4.1. Conformément à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation de construire n'est délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tout projet de construction situé hors de la zone à bâtir est soumis à une autorisation spéciale de la DAEC (art. 25 al. 2 LAT et 136 LATeC). 4.2. En l'espèce, le projet se trouve en majeure partie dans l'aire forestière; pour le reste, il est situé en zone agricole. La zone forestière est de manière générale inconstructible, raison pour laquelle elle doit être considérée comme étant située hors de la zone à bâtir. En ce qui concerne la partie du circuit en zone agricole, il est également patent que seule une autorisation en application de l'art. 24 LAT entre en ligne de compte, dès lors que le projet n'est manifestement pas lié à l'exploitation agricole. Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 5. Selon l'art. 24 LAT, des autorisations peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour de

nouvelles constructions et installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). 5.1. Pour respecter la première des deux conditions, une construction est imposée par sa destination lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 123 II 256 consid. 5a). L'application de la condition de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a; 117 Ib 270 consid. 4a). La condition de l'implantation commandée par la destination de l'ouvrage est relative, en ce sens que le requérant ne doit pas démontrer que seul l'endroit choisi est approprié; il suffit que des motifs particulièrement importants fassent apparaître l'implantation comme sensiblement plus avantageuse que d'autres (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 266 ss). Néanmoins, il y a lieu de procéder à une étude de variantes conformément à la jurisprudence fédérale (cf. arrêts TF 1C_32/2017 du 6 mars 2018 et 1C_97/2017 du 19 septembre 2018). 5.2. Par définition, un parcours VTT en forêt ne peut être situé ailleurs qu'à son intérieur. Son implantation est donc imposée par sa destination. Son aménagement s'inscrit en effet dans le développement de l'offre des activités de loisirs en forêt envisagée dans le secteur de l'agglomération de N. _____ et répond à un besoin compte tenu de la diversification voulue des activités en plein air. Il s'agit de mettre à disposition un endroit ouvert à tout le monde à proximité de l'agglomération N. _____. Dans ce sens, les recourants se trompent s'ils comparent ce projet avec la création de parcours qui s'inscrivent dans le développement touristique (PDCant, T206. Vélo tout terrain). Manifestement, le projet litigieux ne peut pas être comparé à celui lié aux remontées mécaniques de Q. _____, ne serait-ce que par sa taille nettement plus petite. De plus, le besoin d'une installation VTT à proximité de la ville est mis en évidence par les parcours sauvages existants dans les forêts de l'agglomération. Il a été procédé à une étude de variantes et il a été tenu compte du fait qu'une série de facteurs parlaient en faveur du choix ici contesté (cf. ch. 3 du rapport relatif à la piste VTT du 21 mai 2018, modifié le 18 février 2019). La topographie et les chemins existants sont idéaux à cet endroit, tout comme la taille du boisement ainsi que son accessibilité par les transports publics, mais également sa proximité par rapport aux potentiels usagers. Le fait que, dans cette forêt, le nombre des promeneurs est moins élevé que dans les autres bois des alentours parle également en faveur du bois de M. _____. Quoi qu'en disent les recourants, on peut entièrement renvoyer à l'analyse de la DAEC qui constate que l'endroit "offre le plus d'avantages en vue de la création du projet, notamment de par sa proximité à la ville et à son accessibilité facilitée (par véhicules motorisés ou en transports publics), ainsi que du faible impact qu'il pourrait éventuellement occasionner sur la faune et la flore Tribunal cantonal TC Page 13 de 19 existantes. En outre, les parcelles touchées présentent une topographie et une dimension idéales pour ce type d'aménagement dans la mesure où elles permettent d'intégrer facilement les ouvrages techniques et aménagements nécessaires" (cf. également ch. 3.1 du rapport relatif à la piste VTT du 21 mai 2018, modifié le 18 février 2019). Cette

analyse est suffisante au regard de la nécessité de procéder à l'étude de variantes, même si elle n'a été versée au dossier que pendant la procédure de permis de construire et sur requête du SeCA (cf. lettre du SeCA du 24 janvier 2019). Contrairement à ce que pensent les recourants, il n'y a pas nécessité de demander une analyse plus détaillée pour une piste VTT, dont l'impact sur le sol est réversible, dont les aménagements sont minimes, dont la visibilité n'a pas d'impact sur le paysage et pour laquelle les autres endroits d'implantation examinés connaissent les mêmes conditions au regard de la faune et de la flore. Si les recourants insistent sur le fait que la piste VTT condamne un point de vue important de la région, ils perdent de vue que l'existence de la piste à cet endroit n'empêche pas que des marcheurs ou promeneurs puissent également bénéficier de celui-ci. Cet élément ne peut donc manifestement pas mettre en doute le choix de l'implantation dans la forêt de M._____. Les réflexions des recourants semblent être davantage guidées par le souhait de ne pas avoir une telle installation à proximité que par des motifs liés à la nécessité d'étudier d'autres variantes. Finalement, on ne peut pas retenir qu'une piste VTT, longue de 3.5 km, est disproportionnée au but qu'elle vise, à savoir mettre à disposition un parcours intéressant, sécurisé et ouvert aux vététistes de tous les niveaux. Dans ce sens, il n'est pas décisif que les recourants se plaignent que deux-tiers de la surface de la forêt de M._____ et plus de 80% des chemins existants sont empruntés par le projet. En effet, il ressort du plan de situation du 13 avril 2018 que, sur les 3.5 km de longueur, 2.1 km (soit 60%) sont sur le tracé d'un chemin existant et 40% correspondent à un nouveau tracé. Pour le reste, comme déjà exposé ci-dessus, la forêt en question permettra l'exercice de différentes activités de loisirs sans que l'une d'elles soit exclusive, de sorte qu'il est faux de conclure que cette petite forêt devient inattrayante pour les autres usagers. Partant, il est manifeste que le tracé de la présente piste VTT est imposé par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT. 5.3. Reste à examiner si, conformément à l'art. 24 let. b LAT, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'aménagement litigieux dans le secteur prévu. L'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) établit une méthodologie de la pesée globale des intérêts (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 272). Selon son premier alinéa, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés (let. a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b) et fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (let. c). Le deuxième alinéa prévoit une obligation de motiver la pesée des intérêts dans la décision. Les intérêts prépondérants pouvant faire obstacle à l'octroi de l'autorisation spéciale sont avant tout ceux qui sont énumérés aux art. 1 et 3 LAT. Il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de l'environnement, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole. Mais, cela peut également conduire l'autorité chargée de statuer Tribunal cantonal TC Page 14 de 19 sur l'octroi ou le refus d'une autorisation spéciale à prendre en compte des intérêts privés (WYSS, Les constructions hors la zone à bâtir, 1990, p. 145 ss; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 271 ss). 5.4. Afin de pouvoir procéder à la pondération des intérêts en présence, le Tribunal constate que la forêt de M._____ est en partie touchée par des périmètres archéologiques. Elle ne figure en revanche ni dans un périmètre inscrit à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et ni dans une zone de protection du paysage ou de la nature au sens du PAL de la Commune de

N._____. Selon le portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>), elle n'est pas située dans un site de reproduction des batraciens d'importance locale; elle se trouve en partie dans l'inventaire cantonal "batraciens et trafic routier", mais le plan directeur communal de l'utilisation du sol, du paysage et des sites – dont la procédure est en cours d'approbation – ne la répertorie pas comme étant un point de conflit "batraciens / trafic routier". Elle ne se situe en outre pas dans un corridor à faune ni dans une zone de tranquillité pour la faune sauvage. Enfin, elle n'est pas répertoriée dans l'inventaire des eaux souterraines. En l'espèce, la piste se compose de tronçons en montée – représentant environ 500 m, soit 14% du tracé – recouverts de gravier sur une largeur d'environ 1 m. Elle comportera par endroits des ouvrages techniques – à savoir des virages, bosses, pumtrack, passerelle, sauts, drop, obstacles, rockgarden – réalisés avec des matériaux naturels (terre, bois non traités, pierres) et d'une hauteur maximale de 1 m. Sur la base de ces constatations de faits, le Tribunal procède à la pondération des intérêts comme suit. En ce qui concerne les intérêts publics en jeu, le Tribunal peut en partie renvoyer aux considérants précédents. En effet, il existe un intérêt public à mettre à disposition des installations servant à la détente et au sport, intérêt renforcé par une demande accrue dans un territoire d'agglomération urbanisé. Le projet se base en outre sur les recommandations du Bureau de prévention des accidents (cf. ch. 6 du rapport relatif à la piste VTT du 21 mai 2018, modifié le 18 février 2019) et permet de créer un circuit VTT convenant à tous les âges, atout supplémentaire pour une installation de loisir de ce type. Ces avantages (circuit ouvert à tous les âges et sécurisé) sont d'ailleurs directement liés aux possibilités qu'offrent la topographie et les chemins déjà existants à cet endroit. En ce qui concerne précisément l'aspect relatif à la sécurité, la Cour de céans souligne encore que l'installation canalise cette activité à un seul endroit et condamne en même temps les parcours sauvages, ce qui permet en outre de poursuivre la pratique de ce sport dans des conditions qui sont contrôlées au niveau de la sécurité de ses usagers, contrairement aux installations non autorisées. S'agissant de l'aspect relatif à la protection de l'environnement, il peut être réitéré qu'il s'agit de l'aménagement d'une piste VTT avec une emprise minimale sur le sol et nécessitant peu d'interventions, notamment pas de défrichage et aucun aménagement lourd (cf. rapport relatif à la piste VTT du 21 mai 2018, modifié le 18 février 2019). La Cour de céans peut suivre la DAEC qui a retenu que les impacts sur les milieux naturels (faune, flore, système hydrique) étaient faibles, ce qui avait été constaté par ses services spécialisés auxquels le projet avait été soumis et qui ont tous émis des préavis favorables avec ou sans Tribunal cantonal TC Page 15 de 19 conditions (cf. en particulier le préavis du SNP du 9 octobre 2018). On peut également renvoyer sur ce point à l'analyse des impacts et conflits potentiels et leur résolution (cf. rapport relatif à la piste VTT du 21 mai 2018, modifié le 18 février 2019). De plus, la construction utilisera des matériaux naturels (terre, bois non traité, pierres) et elle est réversible. L'existence de tracés sauvages dans les environs de N._____ contribue en outre à nuire davantage à la flore et à la faune que de concentrer cette activité à un endroit. L'effet négatif sur celles-ci est en effet accentué par des itinéraires non contrôlés (cf. Guide Protection du paysage et VTT, ch. 5.6). Il convient de plus d'aménager de préférence des pistes VTT dans des zones où le paysage est déjà marqué par des activités de loisirs, ce qui peut être admis pour l'agglomération de N._____. En effet, la flore et la faune sont, de part leur proximité aux secteurs habités, forcément déjà dérangées, dès lors que les boisements autour des agglomérations servent précisément à permettre une multitude d'activités de détente. L'impact supplémentaire d'une piste VTT, qui dérange la faune par le passage répété de vététistes, est certes existant; cela étant, il est

plus judicieux de la prévoir à cet endroit déjà fréquenté que dans des zones encore préservées des activités humaines. En outre, le service spécialisé a constaté que le projet ne portait pas atteinte à la population de batraciens présente dans le secteur (cf. préavis du SNP du 9 octobre 2018); au demeurant, celui-ci n'est pas inscrit à l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (cf. ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale; RS 451.34), cas de figure qui violerait l'art. 18 de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) qui prescrit le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), pour prévenir la disparition d'espèces animales et végétales indigènes. Le projet a ainsi certes une influence sur la nature mais pas de telle sorte que l'on puisse admettre que le but fixé à l'art. 1 let. d LPN – qui est de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel – est sérieusement compromis; en effet, il ne porte atteinte aux buts de protection que dans une moindre mesure. Il est ici renvoyé au PDCant (T206. Vélo tout terrain) qui prescrit qu'il convient de "éviter les zones protégées et les secteurs abritant une faune sensible au dérangement" et de "prendre des mesures d'aménagement et d'information si le parcours de VTT borde ou traverse un biotope protégé". Au vu de ce qui précède et dans la mesure où les services spécialisés n'ont pas relevé de problème à ce niveau, il faut en conclure que le parcours litigieux est conforme à la planification cantonale. La Cour de céans confirme également qu'au vu des éléments indiqués dans le rapport précité relatif à la piste VTT, l'installation ne provoquera pas de nuisances excessives; elle est donc conforme à l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41; cf. également préavis du SEn du 11 octobre 2018). Quant à l'effet sur le paysage, celui-ci est insignifiant, dès lors que le tracé se situe pratiquement dans sa totalité à l'intérieur de la forêt. Les recourants reprochent à la DAEC de ne pas avoir considéré que ce parcours condamne un point de vue important; cela étant, ils perdent de vue que le passage à cet endroit du circuit n'empêche pas les promeneurs d'également s'y rendre et de s'y arrêter pour en profiter. On ne peut ainsi pas conclure que l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays sont menacés ou que leur conservation est mise en danger (art. 1 let. a LPN). Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 En ce qui concerne la protection de la forêt, il a été démontré sous le chapitre I ci-dessus que celle-ci peut être respectée. Renvoi est fait à la pesée des intérêts y relative. Il ressort en outre du préavis du service spécialisé que le site archéologique répertorié n'est pas atteint (cf. préavis du Service archéologique de l'Etat de Fribourg du 12 octobre 2018). S'agissant de l'accès, celui-ci est facile. En effet, aucun intérêt relatif à cet aspect ne s'oppose au projet, qui est situé à proximité de différentes zones d'habitation et des transports publics, à seulement 4.5 km du centre de N. _____ et qui offre un nombre de places de parc suffisant eu égard au quatre véhicules estimés quotidiennement. L'argumentation des recourants selon laquelle la modification du concept de stationnement et d'accès rend le projet inadéquat ne peut pas être suivie. Au vu du trafic généré, il n'est absolument pas nécessaire que 100 places de parc soient à disposition, comme le prévoyait l'ancien accès. La distance du départ/arrivée envers le centre de N. _____ a certes été augmentée mais cela n'est en rien déterminant dans la mesure où l'accès reste facile et ne peut en aucun cas être considéré disproportionné par rapport aux distances à parcourir par les futurs usagers qui, comme le soulignent les autorités, sont dans leur majorité domiciliés dans les communes de toute la région et vont ainsi se rendre dans la plupart des cas au départ en VTT. Dans ce sens, le projet n'est pas contraire au PDCant qui incite à prévoir des lieux de départ et d'arrivée pour les parcours

accessibles par les transports publics (TP) et dotés d'aires de stationnement (cf. T206. Vélo tout terrain). L'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée par le projet (cf. préavis favorable du SAgri). Dès lors que l'accès n'est plus prévu comme initialement planifié, une éventuelle fréquentation du chemin agricole est purement hypothétique. Par ailleurs, on ne peut en l'espèce pas interdire un projet en se fondant sur une pure spéculation relative à un usage non conforme, usage qui pourra cas échéant être évité par des mesures idoines. Ainsi, si l'on procède à une appréciation globale de la situation, il apparaît clairement que les inconvénients du projet qui consistent essentiellement dans le fait que les activités humaines sont augmentées à cet endroit et que cela implique entre autre une cohabitation respectueuse des droits des autres ne sont pas déterminants. Les quelques nuisances qui sont liées à l'aménagement du parcours VTT ne sont pas suffisantes pour prévaloir sur l'intérêt public tendant à permettre à la population de pratiquer le VTT dans la nature et dans des conditions contrôlées et sécurisées. Les mesures nécessaires ont par ailleurs été prises pour réduire les inconvénients à un niveau acceptable par les différentes conditions contenues dans les préavis des services spécialisés et la décision du SFN, faisant intégralement partie des décisions attaquées. Partant, c'est à juste titre que la DAEC a octroyé l'autorisation pour construction hors zone à bâtir.

III. Permis de construire

6. Les recourants critiquent finalement le permis de construire.

6.1. Par le permis de construire, nécessaire en principe à toute construction (cf. art. 135 LATeC), l'Etat garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux des voisins peut entrer en considération (arrêt TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004).

6.2. Sur le principe, un constructeur n'a pas à construire à l'endroit qui convient le mieux aux voisins. On ne saurait lui opposer – comme semblent le croire les recourants – leurs intérêts privés à vouloir bénéficier seuls des environs de leurs propriétés et au maintien en l'état des alentours de celles-ci. Ainsi qu'il a été constaté ci-dessus, les autorisations spéciales permettant l'implantation du projet dans la forêt de M. _____ sont satisfaites et ne doivent pas être revues dans l'examen du permis de construire. Les recourants n'invoquent en outre – à part un vice de procédure et un argument lié à l'accessibilité – pas de grief relatif au strict droit de la police des constructions, ce que le préfet a relevé à juste titre.

7. Les recourants soutiennent implicitement que l'accès à la construction n'est pas suffisant.

7.1. Un permis de construire ne peut être accordé que si le terrain sur lequel la construction s'implantera est équipé. Selon l'art. 19 al. 1 LAT, l'installation prévue doit être desservie d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès.

7.2. Rien n'indique dans le présent cas que l'accès n'est pas suffisant au regard de cette disposition. Les usagers arrivant vers le départ du parcours utiliseront des routes publiques existantes. Aucun parking ne sera toléré au bord de la forêt; pour les quelques personnes arrivant en voiture, il y aura des places de stationnement en suffisance sur la place de l'église de O. _____ et à proximité immédiate de l'abri de protection civile, dès lors que le projet n'est pas censé attirer une multitude d'usagers qui se déplacent en voiture. Il est incontestable que, pour le projet ici discuté, cela

est largement suffisant pour conclure que le terrain destiné à accueillir la construction est équipé, ce qui est d'ailleurs confirmé par le SMO (cf. préavis du 13 décembre 2018). 8. Les recourants font valoir qu'une nouvelle mise à l'enquête aurait été nécessaire après que le concept d'accès et de stationnement a été modifié. 8.1. Selon l'art. 140 al. 1, 1ère phrase, LATeC, toute demande de permis de construire faisant l'objet de la procédure ordinaire doit être mise à l'enquête publique afin que toutes les personnes potentiellement concernées par la requête de permis soient orientées et puissent faire valoir leur droit d'être entendues au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt TF 1C_478/2008 du 28 août 2009 consid. 2.3; cf. art. 25 LAT). Aux termes de l'art. 97 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), lorsqu'un projet est modifié pendant la procédure ou après la décision de l'autorité compétente, il est procédé à une nouvelle enquête selon les formes prévues à l'art. 140 LATeC et à l'art. 92 ReLATeC (al. 1). Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 Lorsqu'il s'agit de modifications secondaires apportées durant la procédure, celle-ci peut suivre son cours sans nouvelle mise à l'enquête, dans la mesure où ces modifications ne touchent pas le droit des tiers (al. 2). L'art. 97 ReLATeC permet d'éviter qu'une modification de moindre importance apportée au projet initial ne conduise à devoir reprendre une nouvelle procédure d'autorisation de construire (pour le droit bernois similaire: ZAUGG/LUDWIG, in Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 5ème éd. 2020, art. 32-32d n. 12 ss). Pour le Tribunal fédéral, cette règle répond à un souci d'économie de procédure et tend à éviter qu'une modification du projet de moindre importance ne conduise systématiquement à la reprise ab ovo de toute la procédure d'autorisation de construire. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où la modification affecte le projet initial de manière importante que la procédure d'autorisation de construire doit être reprise à son début, comme s'il s'agissait d'un nouveau projet (arrêt TF 1C_394/2010 du 10 juin 2011 consid. 3.2; arrêt TC JU CST 1/2012 du 27 avril 2012 consid. 3). L'existence d'un nouveau projet – et pas uniquement d'une modification de moindre importance – doit être admise lorsque la modification concerne des aspects essentiels de la construction, tels que sa reconstruction, l'emplacement, la dimension extérieure, le nombre d'étages ou lorsque la construction ou l'installation perd son identité en raison de plusieurs modifications de peu d'importance portées au projet initial (ZAUGG/LUDWIG, art. 32-32d n. 12a ss et la jurisprudence citée; arrêts TC FR 602 2016 24 du

E. 28

septembre 2016; 602 2015 123 du 23 mars 2016; 602 2019 57 du 22 mai 2020). 8.2. En l'occurrence, l'intimé a modifié son projet et, respectivement, ses plans durant la procédure d'octroi du permis; l'accès était initialement prévu par le chemin de M._____, de sorte qu'il convient d'examiner si un tel changement constitue une modification nécessitant une nouvelle mise à l'enquête. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, tel n'est pas le cas. Même si la faisabilité de l'équipement doit être démontrée en procédure de permis de construire, cela ne signifie pas que toute modification y relative consiste en un changement essentiel du projet de construction. Pour juger de l'obligation d'une nouvelle mise à l'enquête, il y a lieu en l'espèce de prendre en compte la nature du projet, le trafic que celui-ci génère et si des travaux supplémentaires en résultent. Tout d'abord, la route publique qui relie le projet au réseau routier est existante et ne subit aucune modification. Dans un deuxième temps, le trafic sera limité aux cyclistes dès lors que les voitures seront garées sur les places de stationnement publiques existantes. Finalement, le trafic motorisé sera insignifiant, de sorte que les routes d'accès ainsi que les places de stationnement sont

suffisantes. Dans ces conditions, il pouvait être renoncé à une nouvelle mise à l'enquête sans violer l'art. 97 ReLATEC, en estimant être en présence d'une modification de moindre importance qui, de plus, allait dans le sens des opposants recourants qui ne seront plus touchés par le trafic généré par ce projet. 9. Enfin, le recourant propriétaire du terrain agricole bien-fonds n° ppp RF de la Commune de N._____ relève que le préfet a constaté au ch. 6 du permis de construire que les travaux envisagés présentaient un caractère d'utilité publique (art. 116 LATEC) et d'intérêt public prépondérant (art. 2 al. 1 LEx-FR). On ne voit pas pour quel motif le recourant critique ce point. Ce dernier n'est en particulier pas contraire au constat que l'accord des propriétaires doit être octroyé pour des servitudes de passage. En effet, il s'agit de la première condition. Si l'accord n'est pas Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 donné, on pourra procéder en dernier lieu par l'expropriation. En outre, il a déjà été largement exposé ci-dessus qu'un intérêt public prépondérant permet l'implantation du projet litigieux à l'endroit choisi. A cela s'ajoute par ailleurs que la parcelle du propriétaire recourant n'est pas touchée par le projet, de sorte qu'on voit mal quel argument il pourrait tirer de son grief. 10. 10.1. Mal fondé, le recours doit être rejeté, dans le sens des considérants et dans la mesure où il est recevable. 10.2. Les frais de procédure sont mis solidairement à la charge des recourants qui succombent, 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) et sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée. Pour le même motif, il n'est pas alloué de dépens (art. 137 al. 1 CPJA). 10.3. Aucune indemnité de partie n'est versée à l'association intimée qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts. la Cour arrête: I. Pour autant que recevable, le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, 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. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 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 8 juin 2020/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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