

FR_GERICHTE 602 2019 61 vom 17. März 2020

FR Kantonsgericht, 2020-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_61

FR: FR_GERICHTE 602 2019 61 du 17 mars 2020

IT: FR_GERICHTE 602 2019 61 del 17 marzo 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 2

octobre 2018. L'autorité a considéré qu'il était conforme aux principes de la LAT de permettre à la société exploitant le centre équestre existant sur les biens-fonds voisins (articles ttt et uuu RF) de réaliser un terrain d'entraînement dont l'aménagement sera réversible et pour lequel le retour à la zone agricole est prévu en cas de cessation de l'activité équestre. Elle est d'avis que les constructions et installations qui y sont projetées sont conformes à l'affectation prévue et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la constructibilité très restreinte de ce secteur. D. Par mémoire du 3 juin 2019, les voisins précités ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal concluant principalement au maintien de l'article sss (partiel) RF en zone agricole; subsidiairement, ils demandent le renvoi du dossier à l'autorité intimée pour instruction complémentaire. A l'appui de leurs conclusions, ils soulignent que la mesure de planification relative à l'article sss (partiel) RF a initialement été prévue par la commune comme une mise en zone à bâtir selon l'art. 15 LAT et qu'en approuvant une zone spéciale selon l'art. 18 LAT, la DAEC superpose deux types de zones en ne se prononçant pas de manière claire et précise sur le régime applicable à ce périmètre. Par ailleurs, ils rappellent que les zones spéciales de l'art. 18 LAT sont également soumises au régime de l'art. 15 LAT et doivent par conséquent être incluses dans la surface de la zone constructible. Dans les circonstances de l'espèce, les recourants constatent que l'article sss (partiel) RF s'inscrit dans un espace caractérisé par de la zone à bâtir et permet l'installation régulière de constructions de sorte que, même si on devait rattacher cette zone à l'art. 18 LAT, celle-ci est par sa nature une zone à bâtir. Selon eux, la pesée des intérêts interdit cette mesure de planification dès lors que seul un petit nombre de personnes bénéficieront de l'installation d'une piste d'entraînement, tandis qu'une surface importante sera soustraite à la zone agricole, ce qui est intolérable pour préserver des intérêts purement privés. Les recourants

Tribunal cantonal TC Page 4 de 16 relèvent dans ce contexte que, s'agissant d'un projet purement privé, la mesure ne se conforme pas au PDCant. Ils soulignent que d'importants travaux nécessitant des machines de chantier lourds impacteront le terrain, mettant en péril la possibilité de la réversibilité des aménagements, pourtant mise en avant par la DAEC. De surcroît, ils indiquent qu'aucune réponse n'a été donnée par l'autorité quant aux éventuelles nuisances qu'ils subiront par les installations projetées. De l'avis des recourants, la confluence entre l'application de la LAT et celle de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) exige en outre une coordination afin d'éviter des décisions contradictoires, dans ce sens que les exploitants du centre équestre pourraient se

voir confrontés à l'impossibilité d'acquérir la parcelle litigieuse. E. Le 26 juillet 2019, la DAEC renonce à déposer des observations et renvoie aux considérants de sa décision sur recours. Le 30 juillet 2019, les propriétaires de la parcelle sss RF ainsi que l'exploitante du centre équestre existant concluent – sous suite de frais et dépens – au rejet du recours, par mémoires séparés mais en majeure partie identiques. Le 19 août 2019, la Commune de J. _____ conclut au rejet du recours et renvoie à la décision sur recours. F. Dans leur réplique du 30 septembre 2019, les recourants maintiennent leurs conclusions. Ils estiment notamment qu'il y a confusion quant au rattachement à la zone à bâtir, dès lors que la décision sur recours considère que la mesure litigieuse tombe sous l'art. 18 LAT, alors que, dans la décision d'approbation, elle figure sous le chiffre "modification de la zone à bâtir", sous l'onglet "mises en zone". 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 LATeC qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Les recourants – en tant que propriétaires de bien-fonds à proximité immédiate de la zone et ayant fait opposition et recours – sont touchés par la mesure litigieuse de la révision générale du PAL et, partant, ont sur le principe qualité pour recourir au Tribunal cantonal (cf. art. 76 let. a CPJA). Les propriétaires recourants 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.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 16

E. 2.1

Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal cantonal 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.

E. 2.2

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, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 2 p. 34 et les réf. cit.).

E. 3.1

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).

E. 3.2

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). 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 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. 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, 2006, art. 18 n° 4 p. 429). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délasserment ou les zones réservées à la pratique de certains 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.).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 Les zones de l'art. 18 LAT doivent ainsi être rattachées soit à la zone constructible, soit à la zone agricole et suivent le régime de celles-ci. Les communes et cantons ne sont pas autorisés à créer d'autres zones (ATF 116 Ib 377). On est en présence d'une zone à bâtir au sens de la loi fédérale lorsqu'une zone permet la construction comme affectation principale ou déterminante, sans que celle-là soit liée à l'activité agricole ou dépend d'une autre manière d'un emplacement spécifique en raison de sa destination (cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 18 n° 5). La simple désignation de la zone comme zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT – sans égard aucun à la fonctionnalité de la zone – ne peut justifier à elle seule que la surface correspondante soit exclue du calcul de la zone constructible, au risque sinon d'utiliser ce type de zone pour éluder les règles établies quant à l'étendue de la zone constructible (cf. à ce sujet, arrêt TF 1C_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.4 in fine; arrêts TC FR 602 2016 64 du 5 mai 2017 consid. 4c; 602 2014 130 du 21 avril 2016).

E. 3.3

En ce qui concerne les zones équestres – respectivement les zones de loisirs destinées aux activités équestres –, le Tribunal fédéral a déjà considéré à plusieurs reprises que celles-ci ne constituaient pas des zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, mais des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT. La Haute Cour a cependant précisé que même si une telle zone était destinée uniquement aux bâtiments et installations en lien avec l'activité équestre, elle restait néanmoins une zone 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). Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que, sur le principe, les constructions et installations destinées aux activités commerciales en rapport avec le cheval ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole et ont leur place en zone à bâtir

(arrêt TF 1C_153/2007 du

E. 6

décembre 2007 consid. 3.2; Guide de l'Office fédéral du développement territorial [ARE], Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, version actualisée 2015, p. 20). Leur implantation en zone agricole n'est partant pas imposée par leur destination. Une autorisation spéciale au sens des art. 24 ss LAT pour construire en zone agricole n'est ainsi en principe pas admissible. En revanche, il se justifie dans certains cas de recourir à l'instrument de la planification, même si une autorisation selon l'art. 24 LAT n'est pas possible, à condition qu'il ne s'agisse pas de simplement vouloir contourner l'art. 24 LAT. Les dispositions relatives aux constructions hors des zones à bâtir sont contournées lorsque la mesure de planification litigieuse tend à créer une petite zone à bâtir inadmissible ou encore si l'on se trouve en présence d'une pesée d'intérêts non justifiable par des arguments objectifs. Dans ce contexte, il peut encore être relevé que, selon le Tribunal fédéral, un centre équestre satisfaisait un intérêt public malgré le fait que le cercle des utilisateurs était restreint, cela à condition que, sur le principe, cette infrastructure soit accessible à tout le monde (cf. arrêts TF 1A.193/2001 du 6 mai 2002 consid. 3.2; 1A.16/2006 du 26 juillet 2006 consid. 2.2.6; 1C_153/2007 du 6 décembre 2007 consid. 3.3.3). Des petites zones à bâtir isolées sont en général inadmissibles, car elles contreviennent au principe de concentration. Conformément à ce principe fondamental de l'aménagement du territoire, l'urbanisation doit se concentrer dans des zones à bâtir d'un seul tenant. Toutefois si une petite zone à bâtir non rattachée à une zone à bâtir ordinaire ne provoque pas d'étalement urbain, mais seulement une faible extension d'un site déjà construit ou un agrandissement modéré de constructions existantes, elle est admissible pour autant qu'elle se base sur une pesée d'intérêts justifiable (cf. arrêt TF 1C_153/2007 du 6 décembre 2007).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 Le Tribunal fédéral admet que la réalisation de centres équestres en zone à bâtir s'avère difficile pour des raisons financières, tout en précisant que sa jurisprudence n'exclut pourtant pas leur réalisation par des mises en zones, à condition que celles-ci soient attenantes à une zone constructible (cf. arrêt TF 1A.16/2006 du 26 juillet 2007 consid. 2.2.7). Il faut en déduire que la création de zones spéciales pour l'implantation d'installations de sport équestre sont plus facilement possible en bordure de terrains déjà construits. Il résulte en revanche également de la jurisprudence du Tribunal fédéral que l'activité commerciale d'un centre équestre et les constructions qui y sont liées conduisent à caractériser la zone comme zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. En effet, si le Tribunal fédéral affirme que l'implantation d'un centre équestre ne doit pas conduire à permettre des zones à bâtir "timbre-poste", la zone en question ne peut par définition être qu'une zone à bâtir. 4. C'est au vu de ces principes qu'il faut juger le cas d'espèce. 4.1. La mesure litigieuse consiste à agrandir la zone équestre sur le territoire de la Commune de J._____. Cette zone sera composée des parcelles ttt et uuu RF – déjà affectées en ZCE selon le plan actuellement en vigueur – et nouvellement de l'article sss (partiel) RF, jusqu'alors affecté en zone agricole. La situation se présente comme suit selon l'extrait du guichet cartographique reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>): Article sss RF Article uuu RF Article ttt RF Le rapport explicatif et de conformité au sens de l'art. 47 OAT mentionne que l'extension de la ZCE est requise pour permettre à la société exploitant le centre équestre existant sur les biens-fonds voisins (articles ttt et uuu RF) de réaliser un terrain d'entraînement dont l'aménagement sera réversible. Cette exigence a d'ailleurs été

reprise dans la réglementation envisagée. Précisément, le ch. 9 de l'art. 31 RCU requiert que, dans le périmètre soumis à prescriptions particulières, lequel englobe toute la surface nouvellement mise en zone selon le PAZ mis à l'enquête publique en octobre 2017, seule une piste d'entraînement dont la réalisation ne peut consister qu'en des aménagements de surface, aisément réversibles, est admise. En outre, il est prescrit que si des adaptations topographiques sont nécessaires pour réaliser cet aménagement, elles devront être

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 réalisées avec les matériaux se trouvant dans ce périmètre. Finalement, la commune exige un retour à la zone agricole dudit périmètre en cas de cessation de l'activité équestre. 4.2. La DAEC soutient que le fait que l'article sss (partiel) RF est soumis à des prescriptions spéciales (art. 31 RCU) – permettant uniquement la mise en place d'une piste d'entraînement qui sera facilement réversible – suffit pour que cette partie de la zone continue à faire partie de la zone agricole au sens de l'art. 16 LAT. Ce raisonnement ne peut pas être suivi. En application des principes exposés ci-dessus, une zone équestre consiste en une zone à bâtir permettant des constructions et aménagements qui ne sont pas imposés par leur destination ni ne sont en lien avec l'agriculture. La fonction de la zone impose des constructions, comme cela est également le cas dans la présente occurrence, preuves en sont les bâtiments existants se situant sur les articles ttt et uuu RF. L'agrandissement du centre par une piste d'entraînement ne peut pas changer le caractère de la zone, même si les constructions supplémentaires ne sont pas importantes. Une zone au sens de l'art. 18 LAT doit être rattachée dans son ensemble à l'art. 15 LAT ou à l'art. 16 LAT. Suivre une autre logique signifierait qu'on devrait par exemple considérer que les jardins d'agrément situés dans une zone d'habitation restent en zone agricole, ce qui est exclu. Dans cette même idée, il n'est pas concevable de séparer la surface d'une zone équestre, dont certaines parties restent soumises aux règles de la zone agricole et dont d'autres sont soumises à celles régissant la zone à bâtir. On note d'ailleurs que cette appréciation ressort aussi des différents documents de mise à l'enquête, soit le rapport de conformité et le plan de zone. La Commune de J. _____ le confirme également dans sa réponse au recours auprès de la DAEC du 12 octobre 2017. 5. Il résulte de ce qui précède qu'en l'occurrence, la mise en zone était sur le principe soumise au moratoire. Ceci dit, le 2 octobre 2018, le nouveau plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat, mettant ainsi fin au moratoire. Contrairement à ce qu'a fait la DAEC dans sa décision, la planification doit désormais s'examiner à la lumière du nouveau PDCant (cf. arrêt TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019). En effet, celui-ci lie les autorités cantonales et communales dès son adoption par le Conseil d'Etat (cf. art. 18 al. 1 LATeC) et doit ainsi s'appliquer à l'approbation d'une révision d'un PAL qui a eu lieu le 1er mai 2019.

E. 6.1

Si le nouvel art. 15 LAT relatif à la zone à bâtir – entré en vigueur le 1er mai 2014 – a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont notamment la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future des terrains à bâtir, le développement démographique, le développement économique, l'état et le développement du réseau de transports publics, les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du

territoire, 2010, art. 15 LAT p. 43 et les réf.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 cit.). Cependant, il y a également lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBI 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT; cf. ég. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2). Le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit dans la loi, à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (MAHAIM, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir*, 2014, p. 224; FLÜCKIGER/GRODECKI, *Commentaire LAT*, art. 15 LAT n° 56). Certes, 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). Cependant, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISSEGGER/KISSLING, *Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation*, 2016, art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, in *FHB Öffentliches Baurecht*, 2016, n° 1.52).

E. 6.2

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton. Pour y parvenir, le plan directeur définit les limites du territoire d'urbanisation cantonal. Il s'agit d'un élément central de la stratégie, puisque le territoire d'urbanisation prend en compte les besoins pour les zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et à l'intérêt public pour les 25 prochaines années. Il fixe un cadre global avec des limites au-delà desquelles il n'est pas possible de planifier de nouvelles zones à bâtir. En application de ce principe, toute extension de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT doit se situer à l'intérieur du territoire d'urbanisation. En revanche, en ce qui concerne la création ou l'extension de zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, celles-ci sont autorisées en dehors du territoire d'urbanisation, pour autant que la justification de leur implantation soit démontrée, que la dimension soit limitée à l'emprise du projet et que leur utilisation soit limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elles sont approuvées.

E. 6.3

La fiche du thème "T111. Activités équestres" du nouveau PDCant fixe notamment les objectifs suivants: "> Veiller à coordonner la réalisation de centres équestres et d'itinéraires équestres avec les autres activités touristiques et de loisirs. > Inciter à une réflexion régionale et interrégionale en matière de planification de centres équestres et d'itinéraires équestres".

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 Selon le PDCant, la pratique des sports équestres nécessite la réalisation d'infrastructures de base comme les centres équestres et les écuries propres à la détention de chevaux. Par centre équestre, on entend des installations destinées à la pratique de sports équestres comme le dressage et le saut. On peut également y pratiquer le débouillage des jeunes chevaux et la pension ou la location de chevaux. Des concours hippiques d'importance régionale, cantonale ou fédérale dans les différentes disciplines peuvent y être organisés. Les centres équestres disposent en général de carrés d'entraînement extérieurs et de manèges couverts. De par l'ampleur des infrastructures nécessaires, une planification est requise. Les pensions pour chevaux sont généralement des activités accessoires exercées par des agriculteurs et agricultrices. Les bases légales fédérales et la jurisprudence en matière d'aménagement du territoire précisent les conditions pour leur exploitation en zone agricole. Il faut notamment: évaluer l'opportunité d'implanter tout nouveau centre équestre à l'échelle régionale; implanter tout nouveau centre équestre dans la continuité des zones à bâtir existantes; s'assurer que tout centre équestre dispose d'un accès routier suffisant et d'un raccordement raisonnable aux transports publics; implanter tout nouveau centre équestre dans des sites présentant une offre ou un potentiel d'offre suffisant en itinéraires équestres; relier les centres équestres, les pensions, les gîtes pour chevaux ainsi que les établissements des principaux détenteurs et détentrices de chevaux du canton par des itinéraires équestres; prendre en compte les synergies possibles avec le réseau cantonal de cyclotourisme, les itinéraires pédestres et de vélo tout terrain, ainsi que les réseaux des cantons voisins; éviter les chemins de randonnée pédestre en terre battue, les chemins forestiers ou agricoles au revêtement fragile lors de la réalisation d'itinéraires équestres; éviter les zones protégées et les secteurs abritant une faune sensible au dérangement; prendre des mesures d'aménagement et d'information si l'itinéraire équestre borde ou traverse un biotope protégé; mettre en place un balisage continu et uniforme, qui soit contrôlé et entretenu régulièrement; et compléter le balisage par des "info-points" qui facilitent l'orientation des cavaliers et cavalières.

E. 7

L'article sss (partiel) RF se situe, selon le PDCant, hors du territoire d'urbanisation, de sorte qu'il y a lieu d'examiner si sa mise en zone au sens de l'art. 18 LAT satisfait aux conditions émises dans le PDCant (cf. consid. 6.2). Cela peut être admis si la justification de l'implantation est démontrée (consid. 7.3), si la dimension est limitée à l'emprise du projet (consid. 7.2) et si l'utilisation est limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elle est approuvée (consid. 7.1).

E. 7.1

Il y a lieu de souligner que le RCU exige un retour à la zone agricole dudit périmètre en cas de cessation de l'activité équestre. A court et moyen terme, l'utilisation est clairement limitée dès lors que seule une piste d'entraînement dont la réalisation ne peut consister qu'en des aménagements de surface, aisément réversibles, est admise. Dans ce même but, il est prescrit que si des adaptations topographiques sont nécessaires pour réaliser les aménagements, elles devront être exécutées avec les matériaux se trouvant dans ce périmètre. Avec des telles précautions, il faut admettre que l'utilisation de la zone au sens de l'art. 18 LAT est limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elle est approuvée. C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier l'exigence de la réversibilité de la mesure; l'extension de la zone équestre sur la parcelle sss (partielle) RF doit uniquement permettre le déroulement d'activités sportives extérieures. Certes, la piste d'entraînement prévue sera permanente

selon les intentions de la société intimée. Or, ce qui est déterminant au regard des buts de la LAT, c'est le

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 fait que cette zone spéciale sert uniquement à la vocation pour laquelle elle a été autorisée et pour la seule durée pour laquelle l'activité – ayant justifié la mise en zone – est réellement exercée. Le critère de la réversibilité des travaux de construction renforce la condition selon laquelle le terrain litigieux doit retourner en zone agricole en cas de cessation de l'exploitation du centre équestre. Partant, en application du principe de la proportionnalité, le planificateur local a réduit au maximum l'effet de la mesure en posant des limites strictes. Il a ainsi choisi une solution adéquate au but visé. Dans ce contexte, le Tribunal renvoie également au préavis favorable du Service de l'agriculture du 3 avril 2017. Aussi les recourants ne peuvent soutenir que la condition de la réversibilité ne fait pas sens dès lors que, selon eux, il est évident que toute construction serait sur son principe réversible. Dans le contexte d'une zone selon l'art. 18 LAT, qui peut se situer hors du territoire d'urbanisation, cette formulation des prescriptions spéciales du RCU consiste en une condition parfaitement judicieuse et concrétise les exigences du PDCant. Il s'agira en outre d'examiner, lors de la procédure de permis de construire, si le projet concret est réversible, ce que contestent les recourants; l'autorité compétente pourra en effet intervenir le moment venu si tel ne devait pas être le cas. Au stade de la planification, l'autorité n'avait pas – comme le demandent les recourants – à se pencher plus en avant sur un projet concret. Il suffisait à ce stade de connaître la nature et la surface approximative que celui-ci devrait occuper (env. 4'000 m²). Il est de plus raisonnable de soutenir que la nature des travaux que nécessiteront les installations permettra sur le principe une remise en état. Si les recourants affirment le contraire, ils perdent précisément de vue que les travaux concrets devront faire l'objet d'une demande de permis de construire qui permettra de vérifier si les conditions du RCU sont respectées. Les spéculations des recourants quant au fait que les travaux affecteront définitivement le sol ne sont pas de nature à pouvoir remettre en cause la pertinence de la mesure d'aménagement. Il n'y a également pas lieu de tenir compte – comme le demandent les recourants – des efforts importants qui devront, cas échéant, être consentis par les intimées pour exécuter la remise en état de la parcelle. En effet, ces frais devront être supportés par les seules intimées, à qui ils incombent d'évaluer le risque qui y est lié. Pour conclure, dans les circonstances du présent cas, on ne doit ainsi pas déjà disposer d'un projet élaboré relatif aux infrastructures qui seront concrètement réalisées. A ce stade, il est suffisant d'en connaître la nature (piste d'entraînement réversible) pour décider de la légalité de la mesure de planification. Dans ce sens, la disposition du RCU accompagnant la mise en zone est suffisamment contraignante pour empêcher toute construction qui ne serait pas en lien avec la piste d'entraînement ou qui compromettrait la remise en état antérieure du terrain et garantit en cela que l'utilisation de la parcelle sss (partielle) RF sera limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elle est approuvée. A toutes fins utiles, si on peut certes soutenir qu'une zone spéciale ne peut être créée que si un projet concret y est lié avec une demande de permis de construire déposée simultanément à la mise en zone, cela ne peut pas être décisif dans la présente occurrence, dès qu'il s'agit d'une extension d'une infrastructure existante.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16

E. 7.2

On doit certes constater que la mise en zone concerne une surface importante de plus de 41'000 m², ce qui peut cependant se justifier par la nature de la construction qui doit

s'implanter sur cette surface. En effet, une piste d'entraînement pour des chevaux de compétition doit forcément être d'une certaine taille, ce qui nécessite la mise à disposition d'une grande parcelle. Il n'y a pas lieu de mettre en doute que la piste d'entraînement telle que projetée (construite sur environ 4'000 m²) pourrait être prévue sur un terrain beaucoup plus petit et qu'elle ne serait pas adaptée pour une société du type de l'exploitante, qui a pour vocation de mettre à disposition des infrastructures pour des cavaliers d'élite et des chevaux de compétition. Enfin, la dimension apparaît proportionnée par rapport aux infrastructures existantes qui sont déjà de grande taille. Partant, on peut également affirmer que la dimension de la mise en zone est limitée à l'emprise du projet qui, par sa nature, s'implante sur une grande surface.

E. 7.3

En ce qui concerne l'exigence de démontrer la justification de l'implantation à cet endroit, il faut considérer que la mesure de planification contestée permet d'agrandir un centre équestre existant. Cela signifie que, sur son principe, l'implantation sur la parcelle sss (partielle) RF est imposée par l'existence des infrastructures déjà en place à cet endroit. A cela s'ajoute que la commune a déjà autorisé, dans sa planification antérieure, la création d'un centre équestre sur cette partie de son territoire en mettant en zone les articles ttt et uuu RF. Comme l'a soulevé le Tribunal fédéral, il n'est pas aisé de trouver des emplacements qui permettent l'installation d'équipements pour le sport équestre. Comme il s'agit, dans la présente occurrence, d'agrandir une infrastructure existante déjà située en zone à bâtir, on peut admettre que cette extension est justifiée à cet endroit où on dispose encore de terrains suffisants.

E. 7.4

Il résulte de ce qui précède que la mesure d'aménagement contestée n'entre pas en contradiction avec les règles du PDCant permettant la mise en zone hors du territoire d'urbanisation.

E. 8

Ceci constaté, il y a néanmoins lieu d'examiner si d'autres principes de la LAT s'opposent à cette mise en zone.

E. 8.1

Dans la présente occurrence, il ressort du rapport explicatif 2015 que le centre équestre existant est une structure professionnelle de haut niveau. Sur le site internet de l'exploitante du centre équestre se trouve l'information suivante: "O. _____ est sans doute l'une des écuries de saut d'obstacle les plus belles et modernes d'Europe. Située dans un cadre unique à X. _____, l'ensemble des bâtiments constitue une belle unité architecturale et marie le style ancien avec des matériaux modernes. Le tout est constitué de trois écuries (12, 14, 11 boxes), d'un paddock, d'un carrousel avec place pour longer au milieu, d'un garage/hangar pour la nourriture, 9 parcs, d'un manège et de bureaux d'administration. Le concept de O. _____ est d'avoir des installations professionnelles pour évoluer au plus haut niveau sportif, de former de jeunes talents, ainsi que de former de jeunes chevaux talentueux. Ainsi à part moi [Y. _____] quatre autres cavaliers s'entraînent ici avec Z. _____, championne AA. _____ à plusieurs reprises" (cf. AB. _____). Une lecture attentive des principes du PDCant met en lumière que ceux-ci traitent essentiellement de la problématique de la création de nouveaux centres équestres. De plus, il en ressort que le planificateur cantonal vise principalement les structures ouvertes à tout un chacun.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 Il en résulte que ces dispositions du PDCant ne peuvent être appliquées que par analogie au centre existant ici discuté. Il s'agit ainsi d'examiner si la mesure contestée entre en contradiction avec les intentions du planificateur cantonal régissant ce domaine, sans qu'on puisse strictement s'en tenir au texte de la fiche. Avec les recourants, on doit admettre que ce centre équestre n'est accessible qu'à un nombre très restreint de personnes. Il s'agit en effet d'une infrastructure dédiée à un sport d'élite ainsi qu'à l'élevage et à l'entraînement de chevaux de compétition d'un très haut niveau. De ce constat, il résulte en revanche que ce centre est unique dans la région et ne saurait être comparé aux autres centres équestres des environs dont le but est autre, soit le sport de loisirs. Aussi ne saurait-on opposer à l'extension du centre équestre de O. _____ – à la lumière de la coordination supra-communale, régionale et cantonale exigée par le PDCant – l'existence ou la planification d'autres centres similaires et comparables. Partant, il est défendable que la DAEC se soit écartée du préavis négatif émis par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui reposait sur le fait que l'établissement d'une étude supra-régionale démontrant la pertinence de son emplacement faisait défaut. Dans cette même idée, l'accessibilité par les transports publics ou la liaison avec d'autres centres équestres ne revêtent pas une importance déterminante. Si le PDCant prévoit la coordination des activités équestres, c'est effectivement qu'il les envisage comme des installations connectées entre elles et intégrées au concept de loisir et de tourisme régional, notamment en ce qu'elles constituent des relais pour des balades, ce qui ne doit manifestement pas être le but d'une installation pour sportifs d'élite. Du reste, on constate que le centre dispose d'un accès suffisant. Au vu de ce qui précède, les critères du PDCant ne s'opposent pas à la mesure d'aménagement qui, de plus, ne consiste pas en la création d'un nouveau centre mais uniquement en l'agrandissement d'une installation existante.

E. 8.2

Les recourants soutiennent qu'il n'existe aucun intérêt public justifiant la soustraction d'une importante surface de la zone agricole pour un tel projet. Le Tribunal fédéral a jugé que l'intérêt public à la création d'une zone équestre doit être admis malgré le fait que le cercle de personnes qui bénéficieront de cette mesure d'aménagement est restreint. Certes, le centre équestre de O. _____ n'est pas ouvert à tout un chacun qui exerce le sport équestre. Vouloir en déduire en revanche qu'il ne peut prétendre à aucune considération spécifique du point de vue de l'aménagement du territoire est trop restrictif. En effet, l'intérêt peut premièrement consister à mettre à disposition un lieu d'entraînement pour les sportifs d'élite ainsi qu'à offrir des installations où des chevaux de compétition peuvent être hébergés et formés. A part cet intérêt tendant à promouvoir un sport d'élite, qui peut être qualifié de public dans un sens large, il y a également lieu de prendre en compte, dans un second temps, l'intérêt de la commune en général qui, dans la présente occurrence, a exprimé sa volonté de soutenir – sur son territoire – la présence d'une société de ce type qui exploite un centre équestre de renommée. Manifestement, les organes politiques, responsables de l'aménagement du territoire, sont parvenus à la conclusion que cette mesure leur est bénéfique, malgré le fait que cette infrastructure est très exclusive et repose en grande partie sur les possibilités financières des personnes intéressées à l'exploitation du centre équestre. La Cour de céans ne peut dès lors pas suivre les recourants qui soutiennent Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 que l'on est en présence d'un projet strictement privé et qu'il s'agit de contourner l'art. 24 LAT par une mesure de planification. Dans ce sens, la DAEC n'a pas outrepassé ses compétences en respectant la volonté du planificateur local.

E. 8.3

En ce qui concerne l'aspect du besoin, il est renvoyé au consid. 7.3 ci-dessus pour constater qu'une piste d'entraînement ne peut être planifiée que sur une surface relativement importante. Par ailleurs, on ne saurait nier qu'un centre destiné à des sportifs d'élite et à l'entraînement de chevaux de compétition peut se prévaloir d'un besoin de disposer d'une piste d'entraînement adéquate.

E. 8.4

On doit également retenir que l'article sss RF est entouré sur trois côtés de zone constructible et qu'il n'est séparé de l'autoroute que par une route et une rangée de parcelles. En effet, excepté sur un côté, il est immédiatement bordé de bâtiments et de parcelles classées en zone au sens de l'art. 15 LAT. On ne saurait ainsi constater que l'on se trouve dans une situation où la mise en zone permettrait davantage la dispersion des constructions et, partant, contreviendrait au principe de la séparation stricte de la zone à bâtir de celle agricole. Au contraire, la mise en zone se situe dans le prolongement d'une zone à bâtir existante, ce qui fait sens eu égard à une utilisation rationnelle du sol.

E. 8.5

On note ensuite que la parcelle sss RF est une surface à aptitude réduite pour l'agriculture, soit de catégorie B2 (surface apte à l'utilisation herbagère), classée en surfaces agricoles qui ne correspondent pas aux critères minimaux pour les surfaces d'assolement selon l'Aide à la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement (ARE 2006). La mise en zone ne contrevient ainsi pas non plus à l'obligation de préserver les bonnes terres pour l'agriculture.

E. 8.6

Les recourants font valoir qu'en application de l'art. 3 LAT, les mesures de planification doivent préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes. En ce qui concerne le bruit des chevaux au galop, des herses, des racleurs, des rouleurs et des tracteurs nécessaires à l'entretien des installations, les recourants sont protégés par la législation fédérale relative à la protection contre le bruit. A cet effet, la zone résidentielle dans laquelle ils habitent s'est vue attribuer un degré II de sensibilité au bruit (cf. art. 26 ch. 7 RCU; art. 7 et 9 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB; RS 814.41] relatifs à limitation des émissions des éventuelles nouvelles installations par rapport aux zones résidentielles). Or, dans la présente occurrence, le Service de l'environnement n'a émis aucune remarque à ce sujet, de sorte que l'utilisation de la parcelle comme piste d'entraînement ne pose sur son principe pas de problème au niveau des émissions de bruit. Il n'y a en effet pas lieu de sérieusement craindre que l'utilisation prévue conduise à des émissions qui enfreindraient systématiquement les valeurs limites d'immissions ou de planification. En outre, cette question pourra, cas échéant, être examinée à l'occasion de la réalisation concrète de la piste d'entraînement et en procédure de permis de construire. En effet, la loi impose, au nom du principe de prévention, de limiter les émissions de bruit par des mesures préventives techniquement réalisables et économiquement supportables (cf. art. 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01) et ce indépendamment du respect des valeurs de planification propres au degré de sensibilité attribué à la zone considérée (cf. ATF 141 II 476 consid. 3.2).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 Cette dernière réflexion vaut mutatis mutandis également pour les immissions de poussière.

E. 8.7

La section lacs et cours d'eau du Service de l'environnement (SLCE) conditionne la mise en zone à l'assainissement du danger d'inondation moyen (bleu) recensé sur une partie de la parcelle sss RF. Les recourants estiment que la DAEC ne pouvait pas se distancier de cette appréciation. Il est vrai, comme cela a été mentionné dans le cadre de l'examen préalable, qu'aucune nouvelle mise en zone ne peut être effectuée sur un secteur touché par un danger de crues, conformément aux prescriptions du PDCant. La SLCE demande ainsi de proposer un système de mesures visant à réduire le risque d'inondation en vue de valider cette mise en zone. Manifestement, au vu de l'utilisation prévue et clairement limitée dans les prescriptions spéciales du RCU, le danger d'inondation de terrain dont fait mention le service spécialisé ne s'oppose pas à la mise en zone équestre. Les aménagements prévus sur la partie touchée par le degré de danger moyen sont en effet limités à une piste d'entraînement et des infrastructures de surfaces. Aussi, suite à une pesée des intérêts, le danger présent n'est pas déterminant pour refuser une mise en zone spéciale qui retournera en zone agricole dès la cessation de l'activité. Dans ces conditions, il s'avère proportionné de ne pas demander la mise en place de mesures spéciales réduisant le risque de crues.

E. 8.8

Les recourants estiment qu'on est en présence d'un point de confluence entre l'application de la LAT et celle de la LDFR nécessitant, en application de l'art. 25a LAT, respectivement des art. 2 et 7 LATeC, la coordination afin d'éviter des décisions contradictoires. Or, les recourants perdent de vue que la parcelle litigieuse est actuellement déjà louée par la société propriétaire du centre équestre. Dans cette même idée, elle pourra cas échéant procéder à des aménagements sur cette parcelle. Ainsi, il est sans importance de trancher à ce stade les différentes questions qui se posent au niveau de la LDFR, notamment celles de savoir si cette parcelle sera toujours soumise au champ d'application de la LDFR ou pourra être acquise par la société intimée.

E. 8.9

Pour conclure, il convient de relever qu'il n'y a pas lieu de procéder à une inspection des lieux, le dossier comportant des plans et documents permettant de se représenter parfaitement les lieux et l'impact de la mesure d'aménagement dans ce secteur.

E. 9

Partant, les décisions d'approbation et de recours ne sont pas en contradiction avec les buts et les principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Après un examen concret de la mesure et une pesée des intérêts complète, la Cour de céans parvient à la conclusion que différentes raisons justifient la mesure litigieuse, respectivement qu'aucun intérêt public prépondérant ne l'interdirait. Celle-ci est en accord avec le principe d'un aménagement harmonieux et naturel du territoire, conformément à l'art. 1 LATeC. Finalement, la mise en zone équestre se heurte principalement au souhait des recourants de préserver le status quo, ce qui ne peut cependant pas être déterminant dans la pesée des intérêts.

E. 10

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté.

E. 10.1

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge des recourants qui succombent – solidairement entre eux –, 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).

E. 10.2

Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les intimées ont chacune droit à une indemnité de partie. La liste de frais produite par leur mandataire ne correspond pas au tarif applicable, notamment en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif). L'indemnité de partie allouée à chacune des intimées est ainsi arrêtée à CHF 3'000.- (honoraires et débours compris), hors TVA, dès lors que le mandataire des intimées n'y est – selon l'information reçue – plus soumis. Ces indemnités sont solidairement mises à la charge des recourants, qui s'en acquitteront directement auprès du mandataire des intimées (art. 137, 140 et 141 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 3'500.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Un montant de CHF 3'000.-, à verser à Me José Kaelin à titre d'indemnité de partie pour la défense des intérêts de l'hoirie K._____, est solidairement mis à la charge des recourants. IV. Un montant de CHF 3'000.-, à verser à Me José Kaelin à titre d'indemnité de partie pour la défense des intérêts de O._____ SA, est solidairement mis à la charge des recourants. V. 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 et des indemnités de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 17 mars 2020/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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