

FR_GERICHTE 602 2021 38 vom 17. Dezember 2021

FR Kantonsgericht, 2021-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_38

FR: FR_GERICHTE 602 2021 38 du 17 décembre 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2021 38 del 17 dicembre 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 2

décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Parmi ces mesures, figurait la mise en ZCE projetée sur l'article sss (partiel) RF. Le 17 décembre 2018, la commune a déposé sa détermination dans le cadre du droit d'être entendu. Les propriétaires de la parcelle sss RF ainsi que l'exploitante du centre équestre existant en ont fait de même le 8 janvier 2019. C. Par décision du 1er mai 2019, la Direction a partiellement approuvé la révision du PAL. Par décision du même jour, elle a rejeté le recours concernant la mise en zone ZCE de l'article sss (partiel) RF et confirmé l'art. 31 RCU dans sa version citée sous la let. A ci-dessus. Elle a considéré que la mesure litigieuse adoptée par l'autorité de planification ne constituait pas une mise en zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Selon elle, la ZCE devant être considérée comme une zone spéciale au regard de l'art. 18 LAT, cette zone ne constitue pas une extension de la zone à bâtir au sens des art. 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 let. a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), celle-ci n'étant ainsi pas soumise au moratoire. La DAEC a indiqué qu'elle examinait le PAL à la lumière de l'ancien plan directeur cantonal (PDCant), malgré le fait que la nouvelle planification directrice avait été adoptée par le Conseil d'Etat le 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 à son annulation et 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 bénéficiera de l'installation d'une piste d'entraînement, tandis qu'une surface importante sera soustraite à la zone

Tribunal cantonal TC Page 4 de 21 agricole, ce qui est intolérable pour préserver des intérêts purement privés. Les recourants 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. Par arrêt du 17 mars 2020 (602 2019 61), le Tribunal cantonal a rejeté le recours. Les recourants déboutés ainsi que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont recouru contre ce jugement auprès du Tribunal fédéral par mémoires respectifs du 19 mai 2020. Par arrêt du 4 mars 2021 (1C_270/2020 et 1C_278/2020), le Tribunal fédéral a admis les recours et annulé l'arrêt cantonal du 17 mars 2020, motif pris que le droit d'être entendu des recourants avait été violé par la Cour de céans. H. Le Tribunal cantonal a repris l'instruction de la cause sous le numéro 602 2021 38. Dans leur détermination du 30 avril 2021, les recourants font valoir que le PAL de la Commune de J. _____ a été élaboré sous l'ancien PDCant mais approuvé par la DAEC sous l'empire du nouveau, ce qui signifie qu'il ne peut qu'être entièrement annulé et renvoyé aux instances inférieures pour nouvelle analyse selon le nouveau PDCant. Sur le fond, ils soutiennent qu'aucune analyse supra-communale n'a été effectuée, contrairement aux exigences du PDCant. Ils estiment que, dans la présente occurrence, cette problématique est accentuée par le fait que la société intimée O. _____ SA dispose, à une distance de 1,3 km seulement, sur le territoire de la Commune de X. _____, de terrains d'une surface de 30'000 m² en secteur C de la zone d'activités équestres, lequel permet la réalisation des installations prévues sur la Commune de J. _____. De plus, les recourants soulignent que les informations dont disposaient tant la DAEC que le Tribunal cantonal étaient erronées (surface utilisée prévue de 8'000 m² au lieu de 4'000 m² et maintien de drains profonds en cas de retour à la zone agricole) et doutent qu'on puisse réaliser une piste de galop

Tribunal cantonal TC Page 5 de 21 sans travaux de terrassement. Ils sont d'avis que les affirmations des intimées selon lesquelles un nombre très réduit de cavaliers peut bénéficier des installations montrent clairement que l'intérêt public de la mise en zone fait défaut. Dans son courrier du 13 juillet 2021, la commune déclare s'en remettre à justice. Le 16 août 2021, les intimées rappellent que l'arrêt du Tribunal cantonal a été annulé en raison de l'aspect formel de la violation du droit d'être entendu, plus concrètement les recourants auraient formellement dû pouvoir se prononcer sur les observations des intimées du 8 janvier 2019 qui leur avaient été transmises par le Tribunal cantonal le 9 mars 2020. Elles constatent que la détermination des recourants du 30 avril 2021 dépasse largement l'objet des observations susmentionnées, ce qui mettrait en doute la recevabilité des griefs. Quant au fond, elles sont d'avis que, ne s'agissant pas d'une mise en zone selon l'art. 15 LAT, on ne saurait annuler toute la planification de la commune au motif que l'approbation aurait dû être analysée à la lumière du nouveau PDCant. Par ailleurs, selon elles, les conditions de la fiche respective tant de l'ancien que du nouveau PDCant sont réunies dès lors qu'il s'agit d'examiner l'extension d'un centre équestre déjà existant; pour ce motif également, l'on pouvait faire abstraction d'une analyse supra-communale telle que demandée par les recourants. Par ailleurs, d'après les intimées, le maintien de ce centre équestre de renommée et d'élite est dans l'intérêt public et ne saurait être comparé avec une installation de sport de loisirs telle qu'exploitée sur la Commune voisine de X. _____. Elles ajoutent que la piste de galop prévue sur l'article sss RF nécessite des drainages, ce qui – pour des raisons techniques – ne pourrait pas être réalisé à X. _____. De l'avis des intimées, s'agissant d'un litige concernant la planification, il n'est à ce stade pas nécessaire que le projet soit concrétisé dans les détails. Dans ce sens, elles affirment que l'augmentation de la surface utilisée (8'000 m² au lieu de 4'000 m²) n'est pas déterminante, ce d'autant plus que la seule conséquence serait l'augmentation des coûts de remise en état qui, de toute manière, lui incomberont. Elles soulignent que la réversibilité, notamment du drainage, devra faire l'objet du permis de construire et qu'il est à ce stade suffisant si cette condition est inscrite dans le RCU. Dans leur détermination du 7 septembre 2021, les recourants maintiennent pour l'essentiel leurs griefs. Le 5 novembre 2021, les intimées contestent les allégations des recourants, renvoyant aux considérants de l'arrêt du Tribunal cantonal du 17 mars 2020 et à leur détermination du 16 août 2021. I. 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. 1.1. 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

Tribunal cantonal TC Page 6 de 21 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. 1.2. Les intimées soutiennent que les arguments et griefs des recourants qui dépassent l'objet de leur propre détermination du 8 janvier 2019 sont irrecevables. Elles perdent cependant de vue qu'on se trouve dans le domaine du droit administratif régi par la maxime d'office (art. 10 CPJA) et que l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents,

sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (art. 45 CPJA). Partant, même si le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur le fond de l'affaire, l'arrêt du Tribunal cantonal du 17 mars 2020 a été entièrement annulé et la cause renvoyée à la Cour de céans afin qu'elle se prononce à nouveau. Cela signifie qu'en application des principes des art. 10 et 45 CPJA, celle-ci doit réexaminer l'entier du litige et peut prendre en considération tous les éléments de fait et de droit pertinents. Il s'ensuit que les écritures produites dans le cadre de la procédure 602 2021 38 sont recevables sans exception.

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

Les recourants sont d'avis que la planification de la Commune de J._____ doit être annulée dans son ensemble dès lors que son approbation – selon la pratique de la DAEC de l'époque – a été examinée en application des règles de l'ancien PDCant et ceci malgré le fait que le Conseil d'Etat avait adopté le 2 octobre 2018 la nouvelle version de la planification directrice cantonale. Par arrêt de principe du 3 septembre 2019 (602 2019 3), confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 16 septembre 2020 (1C_536/2019 et 1C_537/2019), relatif à la révision générale du PAL de la Commune de Y._____, le Tribunal cantonal a annulé les décisions d'approbation et de rejet des recours prises par la DAEC en application de l'ancien PDCant postérieurement à l'adoption du

Tribunal cantonal TC Page 7 de 21 nouveau PDCant le 2 octobre 2018. Il a constaté que, dès cette date, il était exclu pour l'autorité d'approbation d'apprécier la conformité des planifications locales sur la base du PDCant de 2002 dont les dispositions ne répondent pas aux exigences du droit fédéral. La planification de la commune a été renvoyée à la DAEC pour nouvelles décisions sur la base du PDCant de 2018. Cette pratique a été confirmée notamment dans l'arrêt TC FR 602 2019 63 du 15 mars 2021.

E. 3.2

En l'espèce, certes, la présentation formelle des fiches du nouveau PDCant (T111. Activités équestres) et de l'ancien PDCant (Thème 7. Activités équestres) est sensiblement différente. En ce qui concerne son contenu, on constate en particulier que l'obligation de coordonner

l'implantation de centres équestres au niveau régional, respectivement interrégional, a explicitement trouvé son assise dans le nouveau PDCant, sous les objectifs (cf. 2ème tiret). Cela étant, ce principe n'est en soi pas nouveau puisque le canton évoque déjà dans l'ancien PDCant, dans son rapport du thème 7, sous le titre "Problématique", sa volonté de prendre en compte les réflexions régionales lorsqu'il s'agit de l'implantation de centres équestres. L'obligation de coordination a d'ailleurs été explicitement confirmée par la jurisprudence du Tribunal cantonal avant l'entrée en vigueur du nouveau PDCant (cf. arrêt TC FR 602 2014 130 du 21 avril 2016 consid. 3b) et le Tribunal fédéral a également constaté dans ce contexte qu'il incombait au planificateur local d'examiner l'existence d'éventuels lieux d'implantation alternatifs pour un centre équestre (cf. arrêt TF 1C_234/2014 du

E. 3.3

Il sied ici encore de répondre au grief des recourants qui invoquent un vice de procédure résultant du fait que la zone a été qualifiée de zone au sens de l'art. 15 LAT dans le dossier de mise à l'enquête de la commune. En application de la maxime d'office (cf. art. 10 et 45 CPJA), il incombait à la DAEC de qualifier la zone litigieuse. Il ressort clairement de la décision d'approbation que l'autorité intimée a examiné la zone litigieuse comme une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT. Si elle juge que la mesure est conforme aux conditions permettant la création d'une zone spéciale selon l'art. 18 LAT, elle a la compétence d'approuver la mesure à ce titre même si la commune, dans les procédures de mises à l'enquête qui se sont succédées, avait qualifié le centre équestre comme une zone selon l'art. 15 LAT. Les recourants ont parfaitement été en mesure de faire valoir leurs arguments et ne sauraient conclure au renvoi du dossier à l'autorité en raison d'un vice de procédure, respectivement d'une prétendue incohérence entre la commune qui considérait être en présence d'une zone selon l'art. 15 LAT et la DAEC qui l'a rattachée à l'art. 18 LAT. De toute évidence, on ne saurait en déduire que, sur cette parcelle, les règles "ordinaires" régissant la constructibilité en zone à bâtir pourront trouver application; preuve en est d'ailleurs l'art. 31 RCU qui prescrit ce qui peut être implanté sur cette parcelle et définit ainsi la zone comme une zone à constructibilité restreinte.

E. 3.4

Finalement, on peut relever dans ce contexte que le fait que la DAEC a examiné le PAL à la lumière de l'ancien PDCant n'empêche pas le Tribunal d'examiner le litige en application des nouvelles règles entrées en vigueur le 2 octobre 2018. Ce faisant, la Cour ne se substitue pas au planificateur – comme le soutiennent les recourants – mais examine si, au regard des nouvelles dispositions, la mesure de planification choisie par la commune planificatrice et approuvée par la DAEC peut être confirmée. 4. 4.1. 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

Tribunal cantonal TC Page 9 de 21 traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). 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 (AEMISSEGGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, n° 1.52). 4.2. 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 délasserement 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.). 4.3. 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 6 décembre 2007 consid. 3.2; Guide de l'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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 21 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). 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 des zones spéciales pour l'implantation d'installations de sport équestre doivent de préférence être réalisées en bordure de terrains déjà construits. 4.4. 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 (PDCant, T101. Territoire d'urbanisation, p. 1). 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 (PDCant, Section B, Volet stratégique, ch. 1.5 p. 7). 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 (PDCant, T101. Territoire d'urbanisation, p. 8). 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 (PDCant, T101. Territoire d'urbanisation, p. 2). 4.5. 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 11 de 21 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.

4.6. Les principes du PDCant se retrouvent mutatis mutandis dans le Guide de l'ARE (Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, version actualisée 2015, let. F p. 22), qui explique que la création d'une zone pour un projet concret est soumise à plusieurs exigences. La détermination de son emplacement doit reposer sur une évaluation soignée, tenant compte de solutions alternatives et intégrant le contexte non seulement communal mais aussi régional. Une installation de sport équestre doit en principe être ouverte à tout le monde et bénéficier d'une desserte suffisante en transports publics. Des surfaces d'assolement ne peuvent en outre être classées en zone à bâtir qu'à des conditions encore plus restrictives. 5. C'est au vu de ces principes qu'il faut juger le cas d'espèce. 5.1. 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 et situé hors du territoire d'urbanisation. La situation se présente comme suit selon l'extrait du guichet cartographique reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>):

Tribunal cantonal TC Page 12 de 21 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 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 exécutées 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. 5.2. 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. supra consid. 4.4). Cela peut être admis si l'utilisation est limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elle est

approuvée (consid. 5.2.1), si la justification de l'implantation est démontrée (consid. 5.2.2) et si la dimension est limitée à l'emprise du projet (consid. 5.2.3). 5.2.1. 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 installation 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 de telles précautions, il peut être admis 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 équestres 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 fait

Tribunal cantonal TC Page 13 de 21 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 suffisantes. 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. Les recourants ne peuvent ainsi soutenir que la condition de la réversibilité ne fait pas sens dès lors qu'il est, selon eux, évident que toute construction est 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. En affirmant le contraire, les recourants perdent précisément de vue que les travaux concrets devront faire l'objet d'une demande de permis de construire qui permettra de vérifier si, en particulier, les conditions du RCU sont respectées. Les hypothèses 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. Cela vaut en particulier pour les installations de drainage. Il faut souligner dans ce contexte que celles-ci – nécessaires selon les recourants et les déclarations des intimées pour ce type de piste de galop – ne seront pas exemptées de la condition de la réversibilité. Dans ce sens, il faut confirmer que ces éléments devront faire l'objet des conditions du futur permis de construire comme le soulignent les intimées. Ce ne sont pas des suppositions faites dans le cadre de la présente procédure qui pourront faire changer cette condition sans équivoque contenue dans les dispositions du RCU. Pour le reste, les adaptations de la topographie permises par l'art. 31 RCU ne pourront manifestement être que minimales; de par la formulation de cette disposition, les modifications de la topographie ne peuvent en effet pas consister en des travaux de terrassement qui modifieraient considérablement l'aspect de la

surface du terrain ainsi que le craignent les recourants. 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 il incombe 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, s'apparentant à ce qui doit être produit en procédure de permis de construire, s'agissant des infrastructures qui seront concrètement réalisées. Dans ce sens, la disposition du RCU accompagnant la mise en zone est sur ce point suffisamment contraignante pour empêcher toute construction qui ne serait pas en lien avec la piste d'entraînement ou qui compromettrait la remise en état du terrain; elle garantit ainsi que l'utilisation de la parcelle sss (partielle) RF sera limitée à l'exercice de l'activité pour laquelle elle est approuvée.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 21 5.2.2. 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 et appert être judicieuse au regard de ce critère. 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 bordure de la zone à bâtir et à une zone spéciale déjà existante, on peut admettre que cette extension est justifiée à cet endroit où on dispose encore de terrains suffisants (cf. sur ce point également, le consid. 5.3.3 et l'exigence d'un examen supra-communal et régional). 5.2.3. On doit constater que la mise en zone concerne une surface importante de plus de 41'000 m². On retient dans ce contexte que le centre existant ne dispose pas d'installations pour l'entraînement à l'extérieur, lesquelles font généralement partie d'une telle infrastructure. La surface déjà en zone se monte à 36'712 m² (article ttt RF: 10'646 m²; article uuu RF: 26'066 m²); si on ajoute la mise en zone prévue (41'686 m²), la surface totalisée est de 78'398 m². La société intimée projette de construire une piste d'entraînement, large de 6 m et d'une longueur de 700 m. Lors de la première procédure devant le Tribunal cantonal, il avait été évoqué que la surface du projet allait occuper environ 4'000 m² tandis que, devant le Tribunal fédéral, il a été fait mention d'une surface de 8'000 m². Il peut être relevé qu'une piste d'entraînement en forme de cercle de 700 m de circonférence utilise une surface d'environ 39'000 m². Ce calcul démontre que la surface qui doit être mise à disposition pour une piste d'entraînement est importante sur son principe. Or, en l'espèce, même si on admet que le centre équestre existant peut se prévaloir d'un besoin pour des installations à l'extérieur (cf. consid. 5.3.5), il s'avère qu'un véritable examen tendant à déterminer si ce besoin justifie la mise en zone d'une surface de plus de 40'000 m² n'est pas possible à ce stade, ce qui est renforcé par le fait que l'intimée a modifié ses indications sur la surface occupée par des constructions, laquelle est passée de 4'000 m² en procédure cantonale à 8'000 m² devant le Tribunal fédéral. Il sera ainsi nécessaire de définir d'une manière plus spécifique le projet. La longueur de la piste doit être justifiée davantage. Autrement dit, il y a lieu de compléter le dossier par des explications sur le but pour lequel cette piste d'entraînement sera utilisée (échauffement des chevaux pour le saut par exemple) et si cette fonction peut être atteinte par, cas échéant, une piste plus courte. Par la suite, il devra

également être examiné de quelle manière une telle piste pourra être implantée en utilisant le moins de terrain possible. Dans ce contexte, on relève que, selon les intentions de l'intimée, il s'agit d'implanter une piste d'entraînement telle que décrite ci-dessus. Or, le terme de "piste d'entraînement" n'est pas assez défini pour empêcher la mise en place d'autres installations d'entraînement, ce qui conduit à devoir constater que la formulation de l'art. 31 RCU n'est pas suffisamment précise pour limiter la constructibilité au projet concret actuel de la recourante.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 21 5.2.4. Il résulte de ce qui précède qu'en l'état, le dossier n'est pas suffisamment instruit pour déterminer si la grandeur de la piste litigieuse est indispensable compte tenu de l'usage prévu et, partant, si les règles du PDCant permettant la mise en zone hors du territoire d'urbanisation sont remplies. Pour ce motif déjà, le recours doit être admis et le dossier renvoyé à la DAEC pour instruction complémentaire. 5.3. Ceci constaté, il y a de plus lieu d'examiner si d'autres principes de la LAT s'opposent à cette mise en zone, et notamment si les principes du PDCant ancrés dans la fiche T111. sont réunis. 5.3.1. 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 Z. _____, 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 [AA. _____] quatre autres cavaliers s'entraînent ici avec AB. _____, championne AC. _____ à plusieurs reprises" (cf. AD. _____, O. _____, consulté le 7 décembre 2021). Il y est également mentionné que, dans les alentours du centre, les promenades sont très limitées et qu'il n'existe aucune possibilité de faire "grimper" les chevaux à part sur une route glissante qui est empruntée par les camions, véhicules agricoles et voitures (cf. AD. _____, O. _____, [...], consulté le 7 décembre 2021). 5.3.2. 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. Or, en l'espèce, on se trouve en présence de l'extension d'un centre équestre existant qui n'est pas ouvert au grand public. Il en résulte que les dispositions du PDCant doivent être appliquées par analogie au centre litigieux, qui par sa nature se distingue d'un centre équestre "standard". Il s'agit ainsi d'examiner si la mesure contestée entre en contradiction avec la volonté du planificateur cantonal régissant ce domaine, sans s'en tenir strictement au texte de la fiche. Cela concerne en particulier l'exigence d'un examen régional ou supra-communal. 5.3.3. Dans la présente occurrence, il s'agit d'une infrastructure dédiée à des sportifs d'élite ainsi qu'à l'élevage et à l'entraînement de chevaux de compétition d'un très haut niveau. Ce centre est unique dans la région, ce qui est notoire – les recourants n'étant au demeurant d'ailleurs pas en mesure de citer un autre centre similaire –. Il ne peut ainsi pas être directement 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 ouverts au grand public. 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

Tribunal cantonal TC Page 16 de 21 emplacement faisait défaut, aspect qui est précisément relevé par les recourants et par l'ARE. Manifestement, pour exiger cette étude, le SeCA demande de comparer des centres équestres de loisirs ouverts au grand public avec un centre équestre d'entraînement destinés à des sportifs d'élite, qui de toute évidence sont de natures totalement différentes. Un examen supra-communal ne peut cependant que viser des installations dont les activités équestres sont comparables. La crainte des recourants qu'une multitude d'installations équestres pour sportifs d'élite puissent être créées est manifestement infondée, puisque le besoin d'en disposer est très limité au vu du nombre restreint des sportifs d'élite concernés. A cela s'ajoute qu'on est en présence d'un agrandissement d'une zone équestre déjà existante sur laquelle toute une série de bâtiments et d'infrastructures sont déjà implantés, avec pour conséquence que la situation ne peut pas être entièrement assimilée à la création d'une nouvelle installation, dès lors que l'emplacement de la zone équestre existante ne peut pas être modifiée. Au contraire, vouloir créer un tel centre à un autre endroit pourrait impliquer la construction de nouvelles installations, ce qui n'est pas le cas si on rattache les aménagements extérieurs à une zone comprenant des installations existantes. Il ne saurait ainsi être reproché à la DAEC d'avoir renoncé à effectuer une analyse régionale, puisqu'une telle infrastructure pour des sportifs d'élite n'existe pas ailleurs dans le canton et est unique dans son genre et qu'il s'agit de plus de l'agrandissement d'une zone déjà existante dans le but de permettre des installations qui sont usuelles pour un centre équestre. 5.3.4. Avec les recourants, on doit admettre que ce centre équestre n'est accessible qu'à un nombre très restreint de personnes. Ceux-ci soutiennent qu'il n'existe aucun intérêt public justifiant la soustraction d'une surface de la zone agricole pour un tel projet. Comme mentionné ci-dessus, 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. Forcément, cette réflexion est liée au fait que tout un chacun ne possède pas un cheval et ne saurait de ce fait avoir un besoin ou un intérêt à ce que des terrains soient mis en zone. De l'autre côté, le Guide de l'ARE (Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, version actualisée 2015, let. F p. 22) émet explicitement la condition que ces installations doivent être ouvertes à tout le monde. La situation du centre équestre litigieux est particulière. Certes, celui-ci n'est pas ouvert à tout un chacun qui pratique 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 professionnel, 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 et ouvert à un public très restreint. Manifestement, en adoptant la mesure de planification ici contestée et en maintenant leur position dans le présent litige, les organes politiques, responsables de l'aménagement du territoire, sont parvenus à la conclusion que cette mesure leur

Tribunal cantonal TC Page 17 de 21 est bénéfique, malgré le fait que cette infrastructure est très exclusive et repose en grande partie sur les capacités financières des personnes intéressées à l'exploitation du centre équestre. La Cour de céans ne peut dès lors sur le principe pas suivre les recourants qui soutiennent 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. A cela s'ajoute que la zone équestre existe d'ores et déjà à cet endroit pour, précisément, ce centre très exclusif. Cela signifie que le planificateur local et les autorités cantonales ont déjà fait une pesée des intérêts quant à la justification d'une mise en zone spéciale. Même si une nouvelle installation ne devait, cas échéant, plus être soutenue, on ne peut pas ignorer qu'il s'agit ici d'une extension dans le but de permettre à ce centre déjà implanté de mettre à disposition des sportifs d'élite une installation qui, d'une manière générale, est offerte par de telles d'exploitations, soit une aire d'entraînement extérieure. Ceci dit, si on peut admettre qu'une installation même ouverte qu'à un cercle limité de sportifs d'élite peut bénéficier d'un intérêt public, le dossier est lacunaire sur les conditions d'admission permettant effectivement à chaque sportif d'élite de pouvoir être admis dans ce centre. Or, il est évident qu'une mise en zone pour l'extension d'un centre équestre visant uniquement l'entraînement de sportifs d'élite ainsi que l'éducation et la formation de chevaux de compétition doit être conditionnée à une accessibilité à des conditions objectives, générales et clairement définies, qui ne saurait être liée au pouvoir discrétionnaire des propriétaires. Un règlement d'accès devra ainsi être établi. Partant, il y a également lieu de compléter le dossier sur ce point ainsi que sur les activités concrètes, le fonctionnement et les prestations du centre équestre en question. Il appartiendra à l'intimé de recourir pour cela à l'aide d'organisations suisses reconnues de sports équestres et de produire les documents idoines. 5.3.5. En ce qui concerne l'aspect du besoin, on constate qu'une piste d'entraînement ne peut être planifiée que sur une surface relativement importante. Par ailleurs, le PDCant prévoit lui-même que les centres équestres disposent en général de carrés d'entraînement extérieurs. Partant, on ne saurait nier qu'un centre destiné à des sportifs d'élite et à l'entraînement de chevaux de compétition puisse se prévaloir d'un besoin de disposer d'une piste d'entraînement adéquate et comprise dans le centre lui-même, et non pas sur un terrain situé à plus d'un kilomètre comme l'invoquent les recourants en faisant référence à une parcelle située sur la Commune de X. _____. En ce qui concerne précisément cette parcelle dont l'intimé est propriétaire et qui fait partie d'une zone équestre à X. _____, il doit de plus être relevé qu'aucun parcours équestre ne relie ce terrain à l'infrastructure ici litigieuse. Si les recourants insistent sur le fait qu'à cette distance, une piste de galop installée sur cette parcelle pourrait être facilement atteinte à dos de cheval pour que le centre existant bénéficie d'une installation extérieure, il convient de tenir compte que l'utilisation des routes et sentiers publics n'est en principe pas adaptée; par conséquent, ceux-ci peuvent même constituer un risque quant à la sécurité des cavaliers et de leurs chevaux, mais aussi de l'ensemble des usagers (trafic, conditions météorologiques telles que neige ou gel). Partant, il n'y a pas lieu de s'étendre sur les possibilités de construire une piste d'entraînement sur ce terrain comme le soulèvent les parties. Il s'agit en l'occurrence de compléter les installations d'un centre existant par un aménagement – piste d'entraînement – considéré comme étant en général usuel par le PDCant; dans ce sens, ce besoin relève davantage de l'existence du centre que du besoin de disposer d'un tel centre en général.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 21 5.3.6. 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. 5.3.7. On note ensuite que la parcelle sss RF consiste en 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 à l'obligation de préserver les bonnes terres pour l'agriculture. 5.3.8. L'accessibilité par les transports publics ou la liaison avec d'autres centres équestres telles qu'exigées dans le PDCant ne revêtent pas une importance déterminante pour le centre équestre litigieux. 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 loisirs 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. Là encore, il convient de ne pas perdre de vue que la fréquentation du site – restreint à un public cible très particulier – n'augmentera pas sensiblement avec l'agrandissement de la zone équestre. Au demeurant, on peut fortement douter que la fréquentation puisse augmenter en raison uniquement de la création d'une piste d'entraînement extérieure. La situation existante devrait demeurer inchangée. Dans ce sens, une mauvaise desserte en transports publics ne saurait consister en un critère déterminant. 5.3.9. 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 la 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

Tribunal cantonal TC Page 19 de 21 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). Cette dernière réflexion vaut mutatis mutandis également pour les immissions de poussière. 5.3.10. 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 surface. 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. 5.3.11. 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, celle-ci pourra cas échéant procéder à des aménagements sur cette parcelle, une fois mise en zone. 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. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis. Partant, la décision sur recours rendue par la DAEC le 1er mai 2019 est annulée et la décision d'approbation est annulée en tant qu'elle concerne l'extension de la zone équestre sur l'article sss (partiel) RF et l'art. 31 RCU. La cause est renvoyée à la DAEC pour instruction complémentaire et nouvelles décisions au sens des considérants. Dans la mesure où l'affaire est renvoyée à la DAEC pour instruction complémentaire, la requête de mesure d'instruction tendant à la tenue d'une inspection des lieux devient sans objet.

E. 7.1

Au vu de l'issue du litige, les frais de procédure sont mis, pour trois quarts, à la charge des intimées – solidairement entre elles – qui succombent (art. 131 et 132 al. 1 CPJA). La commune – en tant qu'auteure du PAL – et l'Etat de Fribourg sont exonérés de leur part des frais (art. 133 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 20 de 21 L'avance de frais de CHF 3'500.- est restituée aux recourants.

E. 7.2

Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les recourants ont droit à une indemnité de partie. La liste de frais - qui porte sur CHF 16'625.- d'honoraires – sera modifiée dès lors qu'aucun motif ne justifie en l'espèce de

dépasser la limite maximale ordinaire de CHF 10'000.- d'honoraires prévue par l'art. 8 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). De plus, il faut rappeler que la procédure administrative ne prévoit pas de forfait, de sorte que les débours sont appréciés ex aequo et bono à CHF 100.-. En conséquence, il est alloué à Me Maillard et Me de Montmollin une indemnité de partie de CHF 10'877.70 (soit CHF 10'000.- d'honoraires, CHF 100.- de débours et CHF 777.70 de TVA). Celle-ci est mise à la charge des intimées – solidairement entre elles – à raison de trois quarts, soit CHF 8'158.30, à la charge de la commune à raison d'un huitième, soit CHF 1'359.70, et à charge de l'Etat de Fribourg à raison d'un huitième, soit CHF 1'359.70. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 21 de 21 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision sur recours du 1er mai 2019 de la DAEC est annulée et la décision d'approbation du 1er mai 2019 est annulée en tant qu'elle concerne l'extension de la zone équestre sur l'article sss (partiel) RF et l'art. 31 RCU. La cause est renvoyée à la DAEC pour instructions complémentaires et nouvelles décisions au sens des considérants. II. Les frais de procédure de CHF 3'500.- sont mis, pour trois quarts, soit CHF 2'625.-, à la charge des intimées, solidairement entre elles. III. L'avance de frais de CHF 3'500.- versée par les recourants leur est restituée. IV. Un montant de CHF 10'877.70 (dont CHF 777.70 au titre de la TVA), à verser à Me Christophe Claude Maillard et Me Joël de Montmollin à titre d'indemnité de partie pour la défense des intérêts des recourants, est mis pour trois quarts à la charge des intimées – solidairement entre elles –, soit CHF 8'158.30, pour un huitième à la charge de la Commune de J. _____, soit CHF 1'359.70, et un huitième à la charge de l'Etat de Fribourg, soit CHF 1'359.70. 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 de l'indemnité 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 décembre 2021/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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