

FR_GERICHTE 602 2022 248 vom 10. Oktober 2023

FR Kantonsgericht, 2023-10-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_248

FR: FR_GERICHTE 602 2022 248 du 10 octobre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 248 del 10 ottobre 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

RCU. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis de synthèse d'examen final le 23 novembre 2021 et d'examen final complémentaire le 7 juin 2022. Il a notamment proposé de ne pas approuver certaines mesures d'aménagement. B. La DIME a publié dans les FO no 48 du 3 décembre 2021 et no 24 du 17 juin 2022 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique. La commune et les sociétés précitées ont pris position le 17 janvier 2022. Le même jour, les sociétés A. _____ SA et B. _____ SA, co-proprétaires des parcelles iii et jjj RF, situées également dans la ZACT de Moncor, ont également déposé une détermination. Différents Services se sont encore prononcés en lien avec ces déterminations. C. Par décision du 19 octobre 2022 et en se fondant sur le préavis de synthèse du SeCA, la Direction a partiellement approuvé la révision générale du PAL.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 23 Elle a notamment exigé la mesure suivante: - modification de l'art. 39 RCU afin d'interdire formellement les activités administratives et commerciales, sous réserve des activités préexistantes pour la ZACT. Selon la DIME, le plan directeur cantonal (PDCant), et plus particulièrement sa fiche T104, n'autorise pas de telles activités; il en va de même du projet d'agglomération de 4ème génération de Fribourg (PA4, U 7). Par décision sur recours du 19 octobre 2022, la DIME a partiellement admis les recours des sociétés C. _____ Sàrl et D. _____ SA. Elle a rejeté la conclusion tendant à permettre l'habitation dans la ZACT, tandis qu'elle a admis que le texte de l'art. 39 ch. 1 RCU obligeait la commune à autoriser l'hôtellerie dans cette zone. Concernant la possibilité de prévoir l'habitation en zone d'activités, elle a souligné que le PA4 n'obligeait en rien de prévoir une zone mixte habitat/activité dans la ZACT. Elle a indiqué que, selon le PDCant, un secteur stratégique en milieu urbain permet certes d'autoriser une mixité des affectations mais ne rend pas celle-ci obligatoire. Elle a relevé que le choix de la commune, qui exclut l'habitation en ZACT, se justifiait notamment pour des raisons liées aux possibles conflits résultant de l'application des normes relatives à la protection contre le bruit, ce qui risquait de restreindre le développement de la zone d'activités pour cette raison. En ce qui concerne l'hôtellerie en ZACT, la DIME a expliqué que dès lors que celle-ci faisait partie des activités du secteur tertiaire, elle devait être assimilée à celle de la restauration et, pour cette raison, être acceptée en ZACT. D. Par mémoire du 18 novembre 2022, les sociétés A. _____ SA et B. _____ SA (recourantes 1) ont interjeté recours par-devant le Tribunal cantonal (602 2022 239), concluant – sous suite de frais et dépens – à ce que l'art.

39 ch. 1 RCU soit approuvé tel que proposé par la commune. Subsidiairement, elles demandent que l'art. 39 RCU soit approuvé partiellement avec la précision que les nouvelles activités commerciales, hormis les commerces de proximité, et administratives sont limitées. Les bâtiments existants peuvent toutefois être agrandis et reconstruits sans aucune limitation quant à leur affectation administrative ou commerciale, que ce soit pour des besoins propres ou de tiers. Plus subsidiairement encore, elles concluent au renvoi de la cause à la DIME dans ce même sens. Elles font référence à un projet d'agrandissement important de leurs immeubles permettant des activités commerciales au rez-de-chaussée ainsi que le développement de leurs propres activités et la location de surfaces à des tiers. Ce projet serait compromis par la condition d'approbation exigée par la DIME. Elles se heurtent au fait que les explications données dans le contexte de cette condition d'approbation sont peu claires en ce qui concerne le développement qui serait encore possible et que cela puisse conduire à ce qu'elles soient contraintes de déplacer leurs activités sur un autre site. Selon elles, le principe de la proportionnalité aurait exigé de permettre le développement de leurs activités – commerciales et administratives – sur leurs parcelles sans restriction. Elles soulignent que l'interprétation opérée par la DIME des règles légales, du PDCant et du PA4 excède le pouvoir d'appréciation de l'autorité; celle-ci doit se limiter à intervenir si une solution choisie par la commune apparaît déraisonnable ou en violation d'intérêts publics, ce qui n'est pas le cas dans la présente occurrence. Elles ajoutent que la ZACT de Moncor devait selon la commune permettre les activités caractéristiques d'un tel secteur tel que défini dans la loi

Tribunal cantonal TC Page 4 de 23 fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Les recourantes 1 se réfèrent au PDCant pour en déduire que, pour des zones d'activités cantonales et stratégiques en milieu urbain, il est possible d'autoriser une mixité des affectations et qu'il n'est aucunement souhaitable de restreindre l'autonomie communale. Elles soulignent en outre que les terrains de la ZACT de Moncor ne se trouvent pas en mains de l'Etat tel que préconisé dans le PDCant, ce qui compromet une application stricte des principes de ce dernier. De l'avis des recourantes 1, on ne peut pas non plus déduire du PA4 des règles plus sévères en ce qui concerne la zone d'activités. Elles soutiennent que leur projet de développement doit être autorisé en application des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Selon elles, les conditions permettant une restriction de leur droit fondamental ne sont, en l'espèce, pas réunies. Finalement, elles estiment que la mesure s'apparente à une expropriation matérielle. Dans ses observations du 20 janvier 2023, la DIME conclut au rejet du recours. Elle admet que le PDCant n'exclut pas les activités administratives dans les secteurs stratégiques, la fiche T104. ne concernant que les activités commerciales, et que c'est bien le PA4 qui limite ces activités administratives, que le ch. U 7.4 explicite comme étant des "activités de bureau". Elle est d'avis que ces textes permettent la restriction imposée par la DIME consistant à exclure les activités administratives du secteur de Moncor. Elle précise – en se référant au grief des recourantes 1 selon lequel les conditions formulées par l'autorité ne sont pas claires – que les activités déjà implantées profitent du bénéfice de la situation acquise, le développement des activités ayant également été réservé dans la décision litigieuse. Pour le reste, elle soutient que les ch. U 7.4 et U 7.7 du PA4 interdisent d'une manière générale les activités commerciales (hors commerces de proximité) ainsi que les activités administratives et qu'elle est liée par cette volonté politique régionale qui veut déplacer ces activités dans des zones mixtes. Elle souligne que le droit de propriété ne protège pas les propriétaires de modifications des possibilités de bâtir, résultant du classement en une zone

déterminée. La commune se détermine dans son écriture du 25 janvier 2023 en appuyant le recours. Elle indique que le PA4 ne veut que "limiter", et non pas interdire, les implantations d'activités administratives. Selon elle, les activités administratives ne peuvent pas être qualifiées de travaux sans valeur ajoutée. La commune insiste sur le fait que le secteur de Moncor est déjà largement occupé, que la mixité des activités est déjà une réalité et qu'elle souhaite préserver et permettre, dans les limites fixées par la planification supérieure, le développement des entreprises installées, a fortiori celui des entreprises génératrices de nombreux emplois, comme c'est le cas des recourantes 1. Elle partage l'avis de ces dernières, selon lesquelles les termes utilisés par la DIME pour définir le développement sont bien trop imprécis et créent une insécurité juridique. Dans leurs contre-observations spontanées du 17 février 2023, les recourantes 1 persistent dans leurs conclusions. Elles se heurtent au fait que seule la zone d'activités stratégique de l'agglomération de Fribourg est touchée par cette restriction du PA4, ce qui conduit à une inégalité de traitement. Il en va de même selon elles si on interdit la reconstruction, puisqu'on privilégie les propriétaires de bâtiments construits récemment. Elles soulèvent également le danger que la densification voulue par la législation fédérale soit compromise, dès lors qu'on interdirait aux propriétaires d'utiliser les possibilités de construire définies par l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS). Selon les recourantes 1, l'incertitude liée à la marge d'interprétation du terme "développement" des activités déjà implantées serait bien trop importante. Finalement, elles complètent leurs conclusions par une demande de dédommagement pour expropriation matérielle.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 23 E. Par deux mémoires séparés du 21 novembre 2022, aux motifs identiques (602 2022 248 et 602 2022 249), les sociétés C._____ Sàrl et D._____ SA (recourantes 2) interjettent recours par-devant le Tribunal cantonal, concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation partielle des décisions sur recours et d'approbation et à la constatation que les activités commerciales et administratives ainsi que le développement d'un profil mixte soient autorisés dans la ZACT. Elles soulignent qu'en refusant de permettre toute mixité dans le secteur et en excluant les affectations administratives et commerciales, leurs activités sont mises en péril. A l'appui de leurs recours, se référant au PDCant et au PA4, elles soutiennent que la planification supérieure n'interdit en rien la mixité entre activités et habitations et qu'au contraire, afin de respecter le PDCant, il est impératif de prévoir cette mixité. Elles s'étonnent en outre que la DIME a, de manière surprenante, même interdit dans la ZACT les activités administratives et commerciales, alors que la commune souhaitait les permettre et que l'art. 54 LATeC relatif aux zones d'activités les prévoit expressément. Selon elles, un nombre important d'activités déployées par les entreprises installées dans cette zone ne seront plus conformes à la planification et cette règle posera problème pour ces dernières si elles souhaitent obtenir un permis de construire. Elles soulignent que le PA4 n'interdit ni les activités commerciales ni les activités administratives, mais se contente d'indiquer qu'il faut les "limiter". La décision s'avère à leur avis disproportionnée et viole l'autonomie du planificateur local, ce qui est particulièrement problématique dans une zone qui est déjà majoritairement construite comme cela est le cas pour la ZACT de Moncor. Par courrier daté du 20 janvier 2023, la DIME conclut au rejet du recours avec des motifs identiques pour les deux recours et aux arguments identiques que dans la procédure 602 2022 239. Le 24 janvier 2023, la commune soutient les recourantes 2 dans le grief lié à l'interdiction des activités administratives, avec des arguments identiques que dans la procédure 602 2022 239. Elle conclut en revanche au rejet du recours dans la mesure où celui-ci tend à permettre l'habitation dans la ZACT de

Moncor. Selon elle, pour des raisons liées aux possibles conflits en lien avec les nuisances des entreprises implantées dans ce secteur, il se justifie de ne pas prévoir la mixité des affectations dans ce périmètre du territoire communal. F. 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

E. 1.1

Dans la mesure où les trois recours posent, en partie du moins, des questions de fond semblables et où les recourantes se plaignent des mesures de planification en lien avec l'art. 39 RCU relatives à la ZACT de Moncor, il y a lieu de joindre les procédures 602 2022 239, 602 2022 248 et 602 2022 249 en application de l'art. 42 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 23

E. 1.2

Déposés dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA), les présents recours sont recevables aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 LATeC qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, sous réserve de ce qui suit (cf. consid. 1.4).

E. 1.3

Les recourantes 1 et 2 sont propriétaires de parcelles concernées par la décision d'approbation relative au contenu de l'art. 39 RCU et les activités permises dans la ZACT de Moncor. On précisera encore que, dans sa décision d'approbation, la DIME a interdit les activités administratives en ZACT de Moncor, permises encore dans le projet de la commune, de sorte que les recourantes 2 peuvent non seulement contester l'interdiction d'y prévoir de l'habitation et des activités commerciales – ce qu'elles ont contesté dans leurs oppositions – mais également l'exclusion dans cette zone des activités administratives. Par ailleurs, afin de garantir leur droit d'être entendu, les recourantes 2 ont été informées du fait que la commune a recouru contre l'obligation qui lui a été signifiée de permettre l'hôtellerie dans cette zone, point sur lequel la DIME lui avait donné raison dans sa décision sur recours. Pour cet aspect, il est renvoyé à l'arrêt 602 2022 244 de ce jour concernant le recours de la commune.

E. 1.4

Dans la mesure où les recourantes 1 demandent un dédommagement pour expropriation matérielle, leur recours est irrecevable dès lors qu'une telle demande suit une autre procédure que celle relative à l'aménagement du territoire.

E. 2.1

Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

E. 2.2

En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lesquels imposent aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 121; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un

plein pouvoir de cognition sur les mesures litigieuses qui n'ont pas fait l'objet d'un recours auprès de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit"; cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). 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, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 23

E. 3.1

L'art. 34 al. 1 LATeC dispose 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 DIME, 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). 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). Les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la LAT. Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Combinés avec les buts de l'art. 1 LAT, les principes de l'art. 3 LAT ne constituent pas un système exempt de toute contradiction, mais doivent être intégrés à une pesée générale des intérêts en vue de la meilleure concordance possible. Qu'il faille harmoniser ces intérêts entre eux ne doit pas remettre en cause le caractère contraignant de leur prise en considération (cf. arrêt TF 1C_429/2017 du 25 juillet 2018 consid. 2.1). Les principes de l'aménagement du territoire sont ainsi justiciables (ATF 112 Ia 65 consid. 4; arrêts TF 1C_157/2014 du 4 novembre 2015 consid. 3.3, in ZBI 117 p. 444; 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1).

E. 3.2

Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de

l'économie. L'art. 1 al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire; il prévoit notamment que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité d'habitat appropriée (let. abis), de créer un milieu bâti compact (let. b), ainsi que de créer et de maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques (let. bbis). 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. L'art. 3 al. 3 LAT prescrit que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (let. a), de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (let. b).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 23

E. 3.3

À teneur de l'art. 15 LAT, qui a fait l'objet d'une modification le 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1er mai 2014, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). L'al. 4 prévoit que de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a), ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et s'ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b), les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c), leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d), ils mettent en œuvre le plan directeur (let. e). L'art. 8a al. 1 LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c), la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d) et la manière de renforcer la requalification urbaine (let. e). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7).

E. 3.4

La LATeC reprend ces principes notamment dans son article premier selon lequel la loi contribue au développement durable de l'ensemble du canton, en veillant à garantir l'équilibre entre les besoins économiques, sociaux et environnementaux (al. 1). Selon l'art. 1 al. 2 LATeC, il faut notamment veiller à un aménagement rationnel du territoire et à une utilisation mesurée du sol (let. a) et à assurer des conditions-cadre favorables à la création et au maintien des places de travail (let. c). Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en zones de centre, mixtes, résidentielles, d'activités, d'intérêt général et libres (al. 1). La réglementation communale peut admettre dans une zone des

constructions d'un autre genre que celui qui est prévu, dans la mesure où elles sont compatibles avec l'affectation prépondérante (al. 2). L'art. 54 LATeC règle que les zones d'activités sont destinées aux activités industrielles, artisanales, de service et administratives (al. 1). Ces zones sont notamment destinées à accueillir des entreprises qui ne peuvent être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (al. 2). Les logements de gardiennage nécessaires à ces activités peuvent être admis à l'intérieur des volumes bâtis (al. 3).

E. 3.5

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut – en application des principes précités – 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. Le PDCant de 2018 a également pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, notamment par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. À ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisés et équipés existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité

Tribunal cantonal TC Page 9 de 23 d'étendre les zones à bâtir à la définition des mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. T103. Densification et requalification, p. 1). La fiche du PDCant T104 relative aux zones d'activités précise que les objectifs sont de garantir une offre suffisante, différenciée, attractive et bien localisée de terrains affectés aux zones d'activités, de contribuer au renforcement du centre cantonal et des centres régionaux en matière d'emplois qualifiés, de veiller à un dimensionnement des zones d'activités correspondant aux besoins cantonaux et d'encourager les synergies possibles entre les entreprises existantes dans un même secteur. Le PDCant distingue les zones d'activités cantonales, régionales et les autres zones d'activités. Il a classé les ZACT de Bertigny et Moncor, "Sortie d'autoroute Fribourg Sud", dans la catégorie des zones d'activités cantonales. Au sein des zones cantonales, des secteurs stratégiques peuvent être délimités. En plus des critères applicables aux zones cantonales, le PDCant (T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activité, p. 3) prévoit les secteurs stratégiques qui se caractérisent par les principes suivants: - être situés dans un centre cantonal ou dans les centres régionaux; - être situés dans des secteurs prioritaires en matière de croissance de population afin de coordonner les objectifs en matière de population et d'emplois; - être destinés aux entreprises industrielles ou de services à valeur ajoutée, à l'exception des secteurs stratégiques urbains, pour lesquels une mixité est autorisée; - exclure les activités commerciales ou à faible valeur ajoutée, à l'exception des commerces de proximité dans les secteurs stratégiques urbains; - viser des solutions urbanistiques de qualité et une utilisation rationnelle et mesurée du sol; - être situés dans un secteur présentant ou prévoyant au minimum une qualité de desserte en transports publics de niveau C et de niveau B pour les transports individuels motorisés, pour autant que le secteur présente un potentiel de densité habitants-emplois intéressant; - permettre le transport de marchandises uniquement si elles sont accessibles sans traversée de zone habitée, sauf pour les secteurs présentant des dessertes de niveau A ou B, et sous réserve d'étude des possibilités de raccordement ferroviaire; - réserver les terrains nécessaires au raccordement ferroviaire pour les secteurs qui le permettent. En cas d'impossibilité de raccordement ferroviaire, réserver les éventuelles possibilités de transbordement rail-route dans des gares voisines; - prévoir des

mesures pour avoir un maximum de terrains en mains publiques. D'après le PDCant (fiche T104, rapport explicatif, ch. 2 "Principes"), les zones d'activités cantonales désignent des terrains qui présentent un grand potentiel pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonale. La désignation des zones cantonales par le canton vise à orienter de manière

Tribunal cantonal TC Page 10 de 23 précise le développement économique sur les secteurs les plus appropriés pour ce genre d'activités et où des synergies entre entreprises sont possibles. Les secteurs stratégiques constituent des portions de terrains situés à l'intérieur des zones d'activités cantonales. Il s'agit de secteurs dont l'importance stratégique est reconnue par le canton, en revanche le pilotage et la concrétisation sont de la compétence des régions et des communes. Ces secteurs sont situés dans les espaces qui sont également désignés prioritaires pour l'accueil de la population résidante. En règle générale, les secteurs stratégiques sont destinés à accueillir exclusivement des activités à valeur ajoutée. Les affectations commerciales y sont donc exclues. Dans les secteurs stratégiques situés en milieu urbain (sites situés à proximité des gares de Fribourg et de Düdingen, de la halte ferroviaire du Löwenberg ainsi que certains sites à proximité de la "Sortie d'autoroute de Fribourg Sud"), il est possible d'autoriser une mixité des affectations en tenant compte des priorités fixées par le canton pour ces secteurs. En outre, bien que les activités commerciales soient également exclues dans ces secteurs en milieu urbain, il est toutefois admis que des commerces de proximité puissent s'y implanter. Cette mixité des affectations permet aux autorités concernées de définir une stratégie en fonction du développement envisagé dans le secteur. Elle ouvre ainsi la possibilité de penser à des stratégies de développement de quartier conciliant emploi et/ou habitat et équipement public permettant également une vie sociale sur l'ensemble de la journée. Il sied également de relever qu'en 2018, 66% des emplois du canton se trouvaient dans des zones d'affectation autres que les zones d'activités. Dès lors, cette ouverture offerte laisse désormais plus de marge de manœuvre aux autorités en charge de la planification sur des secteurs situés en milieu urbain et à forts enjeux urbanistiques. Le PDCant contient en outre la fiche de projet P0102 relative au Secteur stratégique "Sortie d'autoroute Fribourg Sud". Celui-ci constitue l'un des secteurs stratégiques du canton. Situé dans le centre cantonal, à cheval sur les communes de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg, il jouit d'une proximité directe à l'autoroute A12. Le projet d'agglomération prévoit un parking d'échange, sur le site de Bertigny. Le secteur stratégique comprend 47 ha de surfaces déjà affectées en zones d'activités, dont 12 ha de zones d'activités non utilisées. En raison du caractère urbain du secteur, une mixité est autorisée à proximité de la sortie d'autoroute.

E. 3.6

L'agglomération de Fribourg, dont fait partie la Commune de Villars-sur-Glâne s'est dotée d'un projet d'agglomération de 4ème génération (PA4). Ce dernier a valeur de plan directeur régional (art. 27 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat le 24 août 2021, le PA4 lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines en matière d'aménagement. Les plans d'aménagement locaux des communes membres de l'agglomération doivent dès lors être conformes au PA4. En effet, selon le PDCant, la gestion et le développement ultérieur des zones d'activités doivent être traités au niveau régional, ce qui constitue un changement de paradigme important. Afin de répondre à ces exigences ainsi que de garantir une mise à disposition optimale de zones d'activités adaptées au site et économiquement attractives, un système de gestion régionale des zones

d'activités doit être développé à l'échelle des districts (PDCant, volet stratégique B, ch. 6). Selon le chapitre U7 du PA4 relative aux zones d'activités, les principes généraux consistent à garantir une offre suffisante, différenciée et d'une accessibilité optimale, valoriser les vocations existantes des zones d'activités en mettant en adéquation les caractéristiques des sites (accessibilité, proximité des habitations, etc.) et les besoins des entreprises, améliorer la disponibilité

Tribunal cantonal TC Page 11 de 23 des réserves de terrains non construits en promouvant la politique foncière active et en encourageant la densification (U 7.1). Le titre U7.4 traite de la "Diversité économique". La volonté du planificateur régional est d'encourager le maintien des activités industrielles et artisanales compatibles avec une urbanisation compacte (production miniaturisée, flux de marchandises modéré, faibles nuisances sonores et olfactives), de limiter les implantations d'activités commerciales (surfaces de vente) et administratives (surfaces de bureau) pour lesquelles des solutions d'implantation peuvent être trouvées en zone mixte. Ces principes se retrouvent sous le chiffre U 7.7 où il est prévu que les communes intègrent dans les PAL (plan d'affectation des zones [PAZ], RCU) des dispositions permettant de valoriser les vocations existantes des zones d'activités et de limiter l'implantation d'activités commerciales et administratives.

E. 3.7

La garantie de la propriété ancrée dans la Constitution n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment reposer sur une base légale. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4; 119 Ia 362 consid. 3a; 115 Ia 333 consid. 2a). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4; 135 III 633 consid. 4.3; 131 I 333 consid. 4.2). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions (cf. arrêt TC FR 602 2022 181 du 30 juin 2023 consid. 2.1). Les mesures prises afin de concrétiser les buts poursuivis par la LAT revêtent, sur le principe, un intérêt public important. Notamment, la meilleure utilisation des réserves existantes à l'intérieur du territoire urbanisé déjà largement bâti, accompagnée du maintien et de l'encouragement d'une urbanisation de la meilleure qualité possible, constitue un des piliers de la politique suisse de l'aménagement du territoire (Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010 p. 974). Il s'ensuit – ce qu'il faut rappeler aux recourantes – que le droit de la propriété ne protège pas la rentabilité financière maximale de leurs biens-fonds. Comme on vient de le voir, les règles du droit de police de la construction et du droit de l'aménagement du territoire posent des limites, à condition évidemment que ces règles poursuivent un intérêt public qui respecte la latitude attribuée au législateur et planificateur. Or, la marge de manœuvre est importante; premièrement, une multitude de solutions est envisageable sans que l'une ou l'autre soit contraire au droit supérieur. Deuxièmement, le seul fait de régler la constructibilité consiste déjà en lui seul en un intérêt public important, puisque tant la LAT que la LATeC ont été édictées dans l'objectif d'une utilisation structurée et organisée du territoire. En effet, l'exercice de la propriété immobilière ne saurait se faire à la seule guise

des propriétaires.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 23

E. 4

Il y a lieu de répondre à un grief fondamental des recourantes. En l'espèce, elles invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement en se référant aux critères du PDCant. À leur avis, ceux-ci doivent, afin d'être appliqués de manière égalitaire, avoir les mêmes conséquences dans toutes les zones du canton. En d'autres termes, la planification régionale ou communale devrait être identique partout dans le canton en ce qui concerne les possibilités de déployer des activités. D'une manière générale, en matière d'élaboration des plans d'affectation, ce principe n'a qu'une portée réduite. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains, de situation et nature similaires, puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (cf. arrêt TF 1C_76/2011 du 29 juillet 2011 consid. 4.1, publié in SJ 2012 I 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités; arrêt TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 5.6). Plus concrètement encore, le PDCant pose un cadre qui peut et doit être précisé dans les réglementations qui lui sont subordonnées, soit dans les plans directeurs régionaux et notamment le plan d'aménagement local. Ce dernier est l'instrument qui définit dans le détail la constructibilité dans les différentes zones et l'utilisation des secteurs du territoire communal. La commune doit respecter le cadre des normes supérieures mais bénéficie dans ce cadre de l'autonomie lui permettant d'adopter des solutions qu'elle estime appropriées aux circonstances locales, économiques, politiques ou autres. Il en résulte que les formulations potestatives dans le PDCant ou le PA4 ne sont pas une obligation mais définissent le cadre de latitude dont bénéficie la commune dans la concrétisation de la planification supérieure. Partant, il est notamment faux de conclure du texte du PDCant que celui-ci conduit à ce que, sur tout le territoire cantonal, les zones d'activités cantonales stratégiques doivent permettre le déploiement d'activités identiques, ce qui reviendrait à faire fi des principes de l'aménagement du territoire qui attribuent une certaine autonomie à chaque autorité dans l'exercice de ses tâches. Il est impératif de rappeler ces principes d'entrée de cause dès lors qu'il ressort de la motivation des recourantes que leur argumentation fait, en partie du moins, abstraction de ceux-ci.

E. 5

Les griefs des recourantes 1 et 2 concernent l'affectation de la zone d'activités telle que définie dans l'art. 39 RCU et les conditions formulées par la DIME en lien avec cette disposition. L'art. 39 ch. 1 RCU a été soumis à approbation avec le contenu suivant: "1. Destination Cette zone est destinée aux activités économiques non polluantes de type artisanal, industriel, administratif, de services et commercial, telles que les petites et moyennes entreprises à grande densité de places de travail. Leur impact ne doit pas porter préjudice à l'environnement immédiat bâti et naturel. Des fonctions complémentaires faiblement gênantes, telles que restauration, espaces de loisirs ou de sport, sont admises, à condition qu'elles ne portent pas préjudice au caractère de la zone. Seuls les dépôts directement liés à une exploitation située à proximité peuvent être autorisés."

Tribunal cantonal TC Page 13 de 23 La DIME invite la commune à modifier cet article dans la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation et à préciser dans l'art. 39 ch. 1 RCU sur les ZACT que les nouvelles activités commerciales, hormis les commerces de

proximité, et administratives sont interdites.

E. 6

Les recourantes 2 critiquent l'interdiction de prévoir dans la ZACT la mixité des affectations telle que le permet le PDCant (thème T104.) dans des zones d'activités en milieu urbain dont fait partie le secteur "Sortie autoroute Fribourg Sud". Il leur serait interdit d'affecter leurs parcelles à de l'habitat notamment, ce qui serait contraire aux règles supérieures.

E. 6.1

Comme exposé ci-dessus (cf. consid. 4), la formulation choisie dans le PDCant ne consiste pas en une obligation pour le planificateur communal de permettre la mixité des affectations, notamment celle de l'habitation, dans des zones d'activités stratégiques se situant en milieu urbain. Cela dit, le choix de la commune repose sur des considérations parfaitement justifiées à l'égard des normes supérieures.

E. 6.2

En effet, en droit de l'environnement, la Confédération dispose d'une compétence législative générale dotée d'un effet dérogatoire subséquent, les cantons ne pouvant légiférer que dans la mesure où la Confédération ne l'a pas exhaustivement fait (art. 74 al. 1 Cst.; cf. arrêts TF 1A.14/2006 du 18 août 2006 consid. 2.3 in DEP 2006 p. 815; 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 4.1). Celle-ci a fait usage de cette compétence en promulguant la loi du 8 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), de sorte que le droit cantonal en la matière a perdu toute signification propre. Le droit cantonal conserve toutefois tout son sens lorsqu'il complète les normes fédérales ou lorsque, dans la mesure où cela est autorisé, il les renforce (ATF 118 Ib 590 consid. 3a et les références citées; arrêts TF 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 4.1). En parallèle, l'aménagement du territoire, dont la Confédération fixe les principes, incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.). La LAT a notamment pour but – comme on l'a vu ci-haut – d'assurer une utilisation mesurée du sol et de garantir un développement harmonieux du pays (art. 1 LAT). À cette fin, l'art. 3 al. 3 let. b LAT prévoit qu'il convient notamment de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. La jurisprudence considère, en application de cette disposition, que les constructions et installations qui sont incompatibles avec le caractère d'une zone d'habitation peuvent être prohibées par le biais de mesures d'aménagement du territoire, ce même si les émissions de bruit qu'elles génèrent ne dépassent pas les limites prescrites par le droit fédéral de l'environnement. La proscription de ces constructions ou installations ne peut alors découler d'un simple examen concret des nuisances sonores mais doit être fondée sur la planification (cf. arrêt TF 1C_576/2018 du 13 décembre 2019, consid. 4 ; ATF 127 I 103 consid. 7c; 1A.262/2000 du 6 juillet 2001, consid. 2b non publié in: DEP 2001 p. 1095; 1C_430/2007 du 21 avril 2008 consid. 5.1). Les législations de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont à ce titre complémentaires (ATF 136 II 263 consid. 8.3). En substance, la protection des riverains contre les nuisances sonores peut, voire dans certains cas doit, être concrétisée par des mesures d'aménagement du territoire en sus des valeurs limites fixées par le droit de l'environnement (ATF 136 I 389 consid. 3.3.3).

E. 6.3

Fondé sur les principes de la LAT, il est en l'occurrence parfaitement admissible de séparer les habitations des zones d'activités afin de protéger la population des effets nuisibles des activités économiques des entreprises pour lesquelles de tels secteurs du territoire communal sont réservés. La commune motive son choix notamment avec l'argument que des conflits risquent de se produire en cas d'installation d'entreprises gênantes. En sa qualité de planificateur local et eu égard aux principes relatifs à la protection contre le bruit, cette argumentation est parfaitement judicieuse. Vu la portée de l'art. 49 Cst. exposée ci-dessus s'agissant des objectifs poursuivis par le droit de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire, la décision prise sur la base de la planification territoriale communale sans faire application des règles potentiellement plus souples de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) n'est pas contraire au droit fédéral. En effet, le droit de l'aménagement du territoire a une portée propre s'agissant de la répartition des diverses occupations possibles du sol. Ce domaine du droit perdrait au demeurant tout son sens si, précisément, il ne pouvait définir les catégories d'activités admissibles dans chaque zone. Ceci demeure valable lorsque le critère de distinction des diverses activités à incidence spatiale repose sur les éventuelles nuisances que celles-ci peuvent engendrer. Une telle délimitation peut se faire à titre abstrait – et non concret – conformément à la description, dans règlement communal de la zone en cause. La mesure s'inscrit ainsi sans aucun doute dans le but consacré à l'art. 3 al. 3 let. b LAT qui veut préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations et cela même si l'art. 39 ch. 1 RCU exclut de la ZACT des activités économiques fortement gênantes. On constate encore que le fait de vouloir exclure l'habitation de la zone d'activités permet de réserver davantage de terrains à des activités économiques et de concentrer celles-ci dans des secteurs spécifiques et bien situés par rapport aux besoins des entreprises. En raison de la proximité de la sortie de l'autoroute Fribourg sud et de la desserte en transports publics, la zone est parfaitement propice à attirer des entreprises. En réservant l'entier de la zone litigieuse de Moncor aux activités économiques, le pôle stratégique de Fribourg est en outre renforcé, ce qui était précisément voulu par le planificateur cantonal. Finalement, le secteur concerné est défini comme "zone d'activités" et, en application de l'art. 54 LATeC, une telle zone n'est pas destinée à l'habitat. Les recourantes ne peuvent ainsi pas interpréter le PDCant fiche T104 ou encore la fiche de projet P0102 secteur stratégique "Sortie d'autoroute Fribourg Sud" dans le sens que la "mixité" des activités dans le milieu urbain doit conduire à également y permettre l'habitat. Partant, le choix de la commune – même si dans son propre recours elle soutient également que les dispositions supérieures lui permettraient en théorie de prévoir de l'habitation dans ce secteur – s'avère inspiré de considérations liées à l'aménagement du territoire parfaitement judicieuses et la conclusion des recourantes 2 tendant à permettre la mixité totale des affectations dans la ZACT de Moncor doit être rejetée. Ne s'agissant en outre pas d'une atteinte grave à leur droit de propriété qui ne s'exerce d'une manière générale que dans les limites du droit d'aménagement du territoire, il ne peut être question d'une atteinte illicite aux droits constitutionnels.

E. 7

Les recourantes 1 et 2 s'opposent à l'interdiction des activités commerciales dans la ZACT de Moncor.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 23 Selon la fiche T104 du PDCant les zones stratégiques cantonales doivent respecter les principes généraux suivants: - être destinées aux entreprises industrielles ou de services à valeur ajoutée, à l'exception des secteurs stratégiques urbains, pour lesquels une mixité est autorisée; - exclure les activités commerciales ou à faible valeur ajoutée, à l'exception des commerces de proximité dans les secteurs stratégiques urbains. Le PDCant – contraignant pour les autorités (art. 18 LATeC), veut ainsi exclure des zones d'activités cantonales stratégiques, les activités commerciales ou à faible valeur ajoutée, à l'exception des commerces de proximité dans les secteurs stratégiques urbains. On ne peut ici que suivre la DIME qui explique que le PDCant a institué une interdiction générale des affectations commerciales au sein des ZACT cantonales, à quelques exceptions près, possibilité dont l'autorité a fait application. Le PDCant prévoit de manière potestative uniquement la présence de commerces de proximité dans des zones en milieu urbain. Les explications du PDCant sous le chiffre 2 "Principes typologie des zones" sont clairs à ce sujet et excluent toute autre interprétation qui pourrait subsister à la seule lecture des principes généraux. A ce constat ne change rien si le PA4 est formulé d'une manière moins restrictive ("limiter les implantations d'activités commerciales [surfaces de vente]"), dès lors que le PDCant est on ne peut plus clair à ce sujet en précisant de vouloir les "exclure", tout en précisant quels types de commerces pourraient être admis dans le but de rendre possible des stratégies de développement de quartier conciliant et permettant une vie sociale sur l'ensemble de la journée. Si le PDCant prévoit la mixité des activités en milieu urbain la règle plus spécifique relative aux activités commerciales qui suit immédiatement doit manifestement primer. On ne voit pas sur quelle base le planificateur local pourrait se distancier de cette règle imposée par le Canton et cela dans une partie du territoire cantonal où la densité des centres commerciaux est notoire et où le Canton impose dans son PDCant qu'il faut tenir compte des priorités fixées par le Canton et qu'il met en avant la volonté de renforcer le nombre d'emplois dans le pôle de Fribourg et de réserver des surfaces aux entreprises générant de la valeur ajoutée. Le grief des recourantes 1 et 2 relatif à l'interdiction des activités commerciales en ZACT de Moncor doit ainsi manifestement être rejeté, la restriction ne consistant pas non plus en une atteinte illicite au droit de propriété (cf. idem consid. 6 in fine).

E. 8

Les recourantes 1 et 2 sont d'avis que la DIME ne peut pas interdire à la commune de permettre l'implantation des activités administratives dans sa zone d'activités. Elles estiment en outre que les conditions formulées par la DIME relatives à la garantie de la situation acquise ainsi qu'aux possibilités de développement des activités existantes sont bien trop vagues et imprécises. L'autorité exige en effet – on le rappelle – que l'art. 39 ch. 1 RCU soit précisé dans le sens que de nouvelles activités administratives sont interdites. La DIME déduit du PA4 qu'il faut exclure de ces zones toutes les activités administratives et impose à la commune de modifier l'art. 39 RCU en introduisant cette restriction. Selon cette dernière, elle a d'ores et déjà procédé à une interprétation extensive de la limitation des activités commerciales et administratives en permettant le maintien et le développement de ces mêmes activités existantes en zones d'activités.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 23 Comme il sera démontré ci-dessous, l'exclusion pure et simple de toutes les activités administratives de la zone d'activités de Moncor est en

contradiction avec la volonté du planificateur cantonal. Le PA4 doit être interprété à la lumière des principes du PDCant et ne peut pas conduire sur ce point à la condition formulée par la DIME.

E. 8.1

Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse d'aménagement du territoire est organisé selon une construction pyramidale ("Stufenbau"), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT); ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent: les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (ATF 137 II 254 consid. 3.1). Le droit fédéral exige ainsi que, lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1). Il est nécessaire dans un tel système que les textes soient formulés de manière précise, afin de permettre leur mise en œuvre, au péril sinon de porter atteinte à la sécurité juridique. Aussi est-il important que les plans à différents niveaux (cantonal, régional, communal) soient cohérents entre eux, ceux de rang inférieur devant concorder avec ceux qui leur sont supérieurs (art. 18, 26 et 32 LATeC). Le RCU pour sa part, contraignant pour les propriétaires, doit permettre de concrètement connaître la constructibilité des terrains.

E. 8.2.1

La problématique de la présente occurrence réside dans le fait que le plan directeur cantonal prévoit que seules les entreprises à valeur ajoutée peuvent s'implanter dans les secteurs stratégiques (cf. consid. 3.5), tandis que le PA4 précise que les Communes doivent limiter les activités administratives (surfaces de bureau), puisque celles-ci peuvent s'implanter en zone mixte (cf. consid. 3.6).

E. 8.2.2

On note d'entrée que si les recourantes veulent relativiser la signification du PA4 en soutenant que cette planification ne concernerait que des questions de mobilité, elles se trompent. En effet, avec la loi du 7 octobre 1983 sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (LFORTA; RS 725.13), les agglomérations peuvent bénéficier de moyens financiers pour les infrastructures de transport, à condition qu'ait été élaboré, en matière d'urbanisation et de transports, un projet d'agglomération qui optimise l'utilisation des différents moyens de transport, tout en étant coordonné avec les objectifs et mesures définis pour favoriser le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. L'efficacité du projet d'agglomération (rapport coût-utilité) détermine le taux de contribution de la Confédération; les mesures et les planifications non- infrastructurelles touchant à l'urbanisation, au paysage et aux transports sont également décisives. Les effets

du projet d'agglomération sur la sécurité du trafic, l'environnement et le paysage sont Tribunal cantonal TC Page 17 de 23 aussi pris en considération (cf. rapport explicatif de l'examen des projets d'agglomération de la quatrième génération de l'Office fédéral du développement territorial [ARE] du 22 février 2023, not. ch. 1.1). Partant, si, certes, la Confédération examine et évalue les projets d'agglomération quant à l'aspect de la mobilité et soutient à titre subsidiaire les mesures d'infrastructures prévues en prélevant ces montants sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), cela ne signifie en rien que le PA4 se consacrerait à la seule question de la mobilité et ne définirait pas l'aménagement du territoire du secteur d'une manière contraignante pour les autorités. La LATeC est explicite à ce sujet puisque, selon son art. 23 al. 1 let. a, ces plans ont vocation de définir le développement spatial souhaité à l'échelle régionale. Il est donc faux de critiquer la condition émise par la DIME en invoquant que le PDCant n'exclut pour sa part pas les activités administratives en zones d'activités cantonales stratégiques.

E. 8.2.3

Si l'utilisation des termes "entreprises à valeur ajoutée", "activités administratives" et "surfaces de bureau" dans le PDCant et le PA4 doit conduire à exclure toutes les activités administratives de cette zone, cela dépend en premier lieu de l'interprétation littérale mais également de la volonté du planificateur et des objectifs que celui-ci voulait atteindre, y compris les objectifs de développement économique de la région, des besoins et capacités de la population locale, du contexte économique et de la technologique plus large et des circonstances concrètes de l'emplacement du secteur. Il est également possible que les autorités de planification aient des raisons spécifiques pour favoriser certains types d'activités économiques dans cette zone, par exemple pour tirer parti d'avantages locaux spécifiques, pour stimuler l'innovation, pour attirer des investissements ou pour répondre à des objectifs environnementaux ou sociaux.

E. 8.2.4

En ce qui concerne la terminologie utilisée, la Cour retient qu'une "entreprise à valeur ajoutée" peut être considérée comme une entreprise dont les activités génèrent une quantité certaine de valeur ajoutée. Celle-ci peut être définie comme la différence entre le coût des matières premières (équipements, travail, etc.) et la valeur du produit ou service final vendu aux consommateurs. Les entreprises à valeur ajoutée peuvent être actives dans divers secteurs (secondaires ou tertiaire), y compris dans les technologies de l'information, la biotechnologie, la pharmaceutique, l'ingénierie spécialisée, etc., où l'innovation, la créativité et l'expertise hautement qualifiée sont des facteurs clés de la production de valeur. Les "activités administratives" sont souvent considérées comme ayant une valeur ajoutée plus faible comparativement aux activités de production ou de recherche et développement. Certaines activités administratives, comme l'analyse de données ou la gestion de projets stratégiques, peuvent en revanche générer une forte valeur ajoutée en fournissant des informations précieuses pour la prise de décision et en contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques de l'entreprise. On ne peut ainsi pas ignorer que certaines activités administratives peuvent en effet générer une valeur ajoutée importante, par exemple dans les secteurs de la technologie de l'information, de la finance ou de la consultation. Il est également important de souligner que la valeur ajoutée d'une activité ne dépend pas uniquement de sa nature intrinsèque, mais aussi de la manière dont elle est réalisée. Par exemple, une gestion administrative efficace et innovante peut contribuer à une

augmentation significative de la productivité de l'ensemble de l'entreprise, et donc générer une valeur ajoutée élevée. En outre, avec l'avènement de la numérisation et de l'automatisation, de nombreuses tâches administratives traditionnellement à faible valeur ajoutée sont de plus en plus automatisées, libérant du temps pour des activités à plus forte valeur ajoutée.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 23 Les surfaces de bureau doivent être comprises comme des locaux, dans lesquels des activités de bureau peuvent être exercées, sans qu'on puisse en déduire davantage d'enseignements. Les activités de production peuvent en outre être classées en trois grands secteurs: primaire (agriculture, pêche, extraction minière, etc.), secondaire (manufacture, construction, etc.) et tertiaire (services).

E. 8.2.5

On peut ainsi constater que le texte de la condition litigieuse posée par la DIME apparaît à première vue clair: les "activités administratives" doivent en effet être exclues des zones d'activités. Cela étant, la signification à donner au terme "activité administrative" dans le présent contexte est nettement moins évidente. En effet, même une entreprise de production exécute des activités administratives en son sein; leur part dans les différentes activités peut sensiblement varier et dépendre de nombreux facteurs (plusieurs sites de production, organisation interne, externalisation, degré d'automatisation, etc.). Certaines activités administratives, comme l'analyse de données, la gestion de projets stratégiques ou la planification financière, peuvent apporter une valeur ajoutée significative aux entreprises en fournissant des informations critiques pour la prise de décision. Ces services spécialisés améliorent l'efficacité et la productivité globale des entreprises, ce qui se traduit par une augmentation des profits et une meilleure position concurrentielle. Les activités administratives peuvent également favoriser l'innovation et la recherche au sein d'une entreprise. En gérant efficacement les projets de recherche et développement, les activités administratives peuvent contribuer à la création de nouveaux produits ou services innovants, générant ainsi une valeur ajoutée pour l'entreprise et stimulant sa croissance. Finalement, si elles sont bien gérées, elles peuvent optimiser l'utilisation des ressources, minimiser les coûts opérationnels et améliorer l'efficacité des processus internes. Par ailleurs, des activités de services – qui, elles, ne sont pas exclues de ce périmètre selon l'art. 39 ch. 1 RCU – peuvent également consister en des activités administratives exercées dans des surfaces de bureau, d'où peut résulter une certaine contradiction. Finalement, comme on l'a vu ci-haut, les règles du PDCant visent à encourager les activités à valeur ajoutée, qui certes sont souvent associées au secteur secondaire (comme l'industrie de pointe ou la fabrication de haute technologie). Or, elles peuvent également concerner certains aspects du secteur tertiaire (comme les technologies de l'information, la finance, la recherche et le développement, etc.), qui sont à nouveau exercées dans des surfaces de bureau. Puisqu'on ne peut pas retenir que toutes les activités administratives sont dépourvues de valeur ajoutée, leur exclusion générale de la zone d'activités risque de compromettre la volonté du planificateur cantonal.

E. 8.2.6

La problématique qui résulte d'une interdiction stricte des activités administratives en ZACT est également mise en évidence par une analyse des motifs du planificateur cantonal. En effet, il ressort du rapport de synthèse de décembre 2015 "Zones d'activité du canton de Fribourg évaluation des besoins à l'horizon 2035" (partie 5, conclusions), document qui a

servi à élaborer le PDCant, qu'en termes de surface à bâtir nécessaire, celle-ci dépend essentiellement du type d'emploi. Ainsi, selon les données collectées, la surface moyenne au sol nécessaire pour un emploi de bureau est environ 15 fois inférieure à celle nécessaire à un emploi industriel. En définitive, cette étude consolide le fait que l'enjeu pour le développement futur des zones d'activités cantonales fribourgeoises n'est pas dans la création de nouvelles zones à bâtir, mais bien dans l'optimisation

Tribunal cantonal TC Page 19 de 23 de la distribution des réserves actuelles, dans la promotion d'activités moins consommatrices en ressources, ainsi que dans la mise à disposition effective des réserves actuelles au service du développement de l'emploi. Le volet stratégique B du PDCant précise encore les intérêts en jeu dans le cadre de la planification des zones d'activités. Il indique que le canton possède des atouts importants dans le domaine économique pour permettre la création de places de travail à haute valeur ajoutée et garantir l'excellence de son système de formation. Le canton doit établir des priorités pour le développement des zones d'activités, dans l'intérêt tant des entreprises existantes que de celles qui veulent rejoindre le canton et se donner les moyens de mieux cibler son soutien. L'innovation est une carte à jouer pour se démarquer des cantons voisins et mettre en avant la spécificité fribourgeoise (PDCant, volet stratégique B ch. 1.1). Selon le PDCant, un centre cantonal fort est par ailleurs indispensable pour que Fribourg se pose comme véritable axe de développement, dans l'intérêt de la population fribourgeoise (PDCant, volet stratégique ch.1.1 et 2.2). Les objectifs de croissance des emplois dans des secteurs d'activités économiques doivent être compatibles avec le caractère urbain. Les statistiques de l'emploi dans le secteur industriel montrent en revanche d'importantes pertes dans le centre cantonal et les centres régionaux du canton. Une stratégie de développement de ces secteurs d'emplois est une piste à explorer afin de maintenir l'attractivité du canton pour les activités industrielles. Ces secteurs pourraient aussi être localisés en dehors du centre cantonal et des centres régionaux, mais ils devraient bénéficier d'une accessibilité en transports adaptée à ce type d'activités. Le plan directeur cantonal tient compte de cette problématique en fixant des zones d'activités cantonales basées sur le tissu économique existant, dans le but non seulement de maintenir celui-ci, mais aussi de le développer à plus long terme. Ces zones ne se trouvent pas uniquement dans l'espace urbain, mais dans des portions de territoire qui présentent des conditions favorables au développement industriel (PDCant, volet stratégique B, ch. 1.5). Il faut notamment favoriser l'emploi et prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités (PDCant, volet stratégique, ch. 2). Dans le contexte de globalisation et de concurrence accrues que nous vivons, les critères qualitatifs, comme le cadre de vie, les possibilités de formation, le dynamisme du tissu économique et les possibilités de partenariat, sont devenus importants dans le choix de localisation des entreprises. Le canton ne se trouve pas démuné face à cette nouvelle situation et il a des atouts à faire valoir. En développant une armature urbaine indépendante des aires métropolitaines extérieures au canton et en définissant une stratégie pour les infrastructures publiques, le plan directeur cantonal a créé les condition-cadres nécessaires au développement économique et remplit l'objectif du Grand Conseil dans son décret du 2 février 2016 de "Promouvoir les atouts du canton". Même si plus de deux tiers des emplois se trouvent actuellement en dehors des zones d'activités, celles-ci constituent le moteur du développement et de la promotion de l'économie cantonale. Le plan directeur cantonal doit permettre de définir une stratégie en adéquation avec ces enjeux et conforme à la LAT (PDCant, volet stratégique B ch. 2.1). Les motifs du planificateur cantonal doivent être pris en compte dans l'analyse des termes

utilisés dans le PA4. Par conséquent, la Cour retient ce qui suit: Premièrement, l'objectif de l'augmentation du nombre d'emplois est clairement ancré dans la planification supérieure. Dans la mesure où une partie des activités industrielles devraient se situer

Tribunal cantonal TC Page 20 de 23 à l'extérieur des centres urbains – en raison de leurs nuisances ou de leur besoin en surface –, la ZACT de Moncor devrait davantage être réservée à des entreprises qui sont peu consommatrices de surfaces en offrant un maximum de places de travail. Cela est précisément possible pour des activités de bureau. Le fait d'exclure les activités administratives en général contreviendrait à cet objectif. Dans ce même sens, l'exigence de la densification des zones d'activités peut également être compromise si on exclut du secteur des activités qui s'exercent dans des surfaces de bureau. Comme il a été constaté dans le rapport précité l'utilisation la plus rationnelle de la surface se fait par des emplois de bureau. La volonté de densifier ce secteur ressort en outre également de la stratégie U5.10 du PA4. Dès lors qu'une partie du secteur tertiaire repose sur ce type d'activités administratives qui s'exercent en plus dans des surfaces de bureau, tout en générant une valeur ajoutée significative à travers de la création d'emplois bien rémunérés, le soutien aux autres entreprises et l'économie locale, et l'apport de compétences et expertise, on risque de limiter considérablement la diversité des entreprises susceptibles de s'implanter dans le secteur. Exclure ces types d'activités de la zone d'activité pourrait ainsi limiter la diversité économique de la région et réduire sa résilience face aux chocs économiques. Il est ainsi établi que le planificateur cantonal voulait – dans le but également de la densification – attirer des entreprises qui créent un nombre élevé de places de travail et qui sont caractérisées par le fait de générer de la valeur ajoutée. En même temps, il a été constaté que des places d'emploi de bureau sont nettement moins consommatrices en surface. Partant, l'augmentation du nombre d'emplois qui peuvent s'exercer dans des bureaux contribue à une utilisation rationnelle du territoire réservé aux activités économiques.

E. 8.2.7

L'exemple des recourantes 1 est très instructif; une société d'assurance est considérée comme faisant partie du secteur des services – permis dans la zone – mais son activité principale implique généralement des tâches administratives, notamment la vente de polices d'assurance, la gestion des réclamations, l'évaluation des risques, etc. Ces activités sont souvent réalisées dans un environnement de bureau. Si les "activités de bureau" respectivement administratives sont explicitement exclues par le RCU, cela pourrait poser un obstacle à l'implantation d'une société d'assurance dans cette zone, même si les activités de services y sont admises. D'autre part, on peut sans autre soutenir qu'une compagnie d'assurance génère de la valeur ajoutée en gérant des risques pour les individus et les entreprises, en fournissant des capitaux pour l'investissement, en créant des emplois, etc. On ne saurait restreindre la définition de "valeur ajoutée" en la liant étroitement à la production de biens matériels ou à l'innovation technologique au péril sinon de trop restreindre le cercle des entreprises qui peuvent déployer leurs activités dans le secteur concerné avec la conséquence de diminuer la diversité des entreprises, ce qui serait à nouveau contraire au souhait de disposer d'un tissu économique résistant aux crises économiques. Par ailleurs, il faut effectivement constater que le nombre d'emplois créé par les recourantes (400 emplois) tend à admettre qu'elle ne pourra pas aussi facilement s'implanter en zone mixte.

E. 8.3

Partant, la condition formulée par la DIME s'avère contraire à la volonté du planificateur cantonal sans qu'on puisse établir que le planificateur régional voulait une autre politique économique.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 23 Cela devient d'autant plus flagrant que – comme le soulève à juste titre la commune – la ZACT de Moncor est déjà majoritairement construite, qu'elle connaît un tissu d'entreprises variées et que les planifications supérieures tendent également à soutenir des entreprises déjà implantées dans les zones respectives. Finalement, le secteur de la ZACT de Moncor ne se trouve pas majoritairement en mains publique, ce qui compromet l'orientation d'une partie du territoire vers un certain type d'entreprises. Finalement, le PA4 mentionne qu'il faut "limiter" les activités administratives (surfaces de bureau) et non totalement les exclure. Au vu de ce qui précède, cette formulation ne peut pas être interprétée dans le sens que seules les entreprises déjà implantées dans la ZACT de Moncor peuvent continuer d'exercer des activités administratives, mais doit être mise dans le contexte global du développement souhaité. Partant, la condition telle que formulée par la DIME en lien avec l'art. 39 RCU s'avère bien trop restrictive et doit être annulée pour ce motif.

E. 8.4

Cela dit, il peut être judicieux de réduire certaines activités administratives dans une zone d'activités, par exemple pour libérer de l'espace et permettre l'implantation d'activités économiques à plus forte intensité de main-d'œuvre ou à plus forte valeur ajoutée. Partant, il est essentiel de distinguer plus précisément entre les différentes activités administratives pour déterminer celles qui contribuent réellement à la valeur ajoutée et à l'innovation. Plutôt que d'exclure toutes les activités administratives de la zone d'activités, il est plus cohérent de définir des critères ou des classifications pour identifier les activités administratives à haute valeur ajoutée qui devraient être encouragées et soutenues dans la zone d'activités, tout en restreignant, le cas échéant, celles qui pourraient être délocalisées vers des zones mixtes. Par exemple, les bureaux d'avocats ou d'autres professions libérales peuvent généralement s'installer dans des zones où l'habitat et les activités sont mixtes, ce qui permettrait de libérer de l'espace dans la zone d'activités pour accueillir des entreprises à forte intensité de recherche et développement, des entreprises technologiques innovantes ou d'autres entreprises spécialisées à forte valeur ajoutée. Les critères d'éligibilité pour l'implantation dans la zone d'activités pourraient inclure le niveau de spécialisation et d'expertise des activités administratives, leur contribution potentielle à la création d'emplois hautement qualifiés et leur impact sur l'innovation et le développement économique de la région. En conclusion, pour éviter toute contradiction, il est essentiel de reconnaître que certaines activités administratives peuvent apporter de la valeur ajoutée significative à une zone d'activités, surtout lorsqu'elles sont spécialisées et hautement qualifiées. Ce n'est qu'en adoptant une approche plus nuancée et en reconnaissant la valeur ajoutée potentielle des activités administratives spécialisées et innovantes, que l'on peut parvenir à une planification territoriale cohérente et équilibrée qui favorise à la fois le développement économique et la densification des zones d'activités et qui respecte à la fois tant le PDCant et le PA4 ainsi que l'autonomie du planificateur local. Il incombera ainsi à la DIME de formuler de telles conditions et d'adapter sa décision d'approbation.

Tribunal cantonal TC Page 22 de 23

E. 9

Eu égard au fait que la condition relative à l'art. 39 ch. 1 RCU doit être revue, il n'y a pas lieu de se prononcer à ce stade sur les explications que la DIME a données en lien avec les possibilités de développement des activités des recourantes 1 et 2 qui craignent que leurs exploitations soient compromises par l'exclusion de la ZACT de Moncor des activités administratives.

E. 10

Au vu de ce qui précède, le recours 602 2022 239 est partiellement admis au sens des considérants et dans la mesure où il n'est pas irrecevable. Les recours 602 2022 248 et 602 2022 249 sont partiellement admis dans le sens des considérants. La décision d'approbation est annulée dans la mesure où elle oblige la commune à exclure de sa zone d'activités (art. 39 RCU) les activités administratives. Le dossier est renvoyé sur ce point à la DIME pour nouvelle décision au sens des considérants.

E. 11.1

Vu l'issue du litige dans la cause 602 2022 239 et eu égard aux conclusions prises par les recourantes 1 dans cette procédure, les frais de justice sont fixés à CHF 2'000.- et mis pour moitié à la charge des recourantes 1, conformément à l'art. 131 al. 2 CPJA. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 3'000.-, est restitué aux recourantes 1. Les recourantes 1 ont droit à une indemnité de partie réduite en application de l'art. 137 CPJA. Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). Sur la base de la liste de frais produite par la mandataire des recourantes 1, l'indemnité de partie est fixée à CHF 7'317.15 (honoraires et débours: CHF 6'794.-; TVA 7.7%: CHF 523.15); celle-ci est mise à la charge de l'Etat de Fribourg à raison de la moitié, soit CHF 3'658.55.

E. 11.2

Il appartient aux recourantes 2 qui succombent partiellement de supporter la moitié des frais de procédure en application de l'art. 131 al. 2 CPJA. Les frais de justice sont fixés à CHF 4'000.- pour les deux procédures 602 2022 248 et 602 2022 249. Le montant est imputé sur les avances de frais et un montant de CHF 3'000.- est restitué à la recourante de la procédure 602 2022 248, et un montant de CHF 3'000.- est restitué à la recourante dans la procédure 602 2022 249. Pour le même motif, les recourantes 2 ont droit à une indemnité de partie réduite (art. 137 CPJA). Au vu des principes précités et sur la base de la liste de frais produite par les mandataires des recourantes 2, l'indemnité de partie est fixée à CHF 6'346.90 (honoraires et débours: CHF 5'893.25;

Tribunal cantonal TC Page 23 de 23 TVA 7.7%: CHF 453.65); celle-ci est mise à charge de l'Etat de Fribourg à raison de la moitié, soit CHF 3'173.45.

E. 11.3

La commune, en sa qualité d'intéressée et en charge d'appliquer le droit de l'aménagement du territoire, n'a pas droit à une indemnité de partie. la Cour arrête : I. Les procédures 602

2022 239, 602 2022 248 et 602 2022 249 sont jointes. II. Le recours 602 2022 239 est partiellement admis au sens des considérants et dans la mesure où il n'est pas irrecevable. III. Les recours 602 2022 248 et 602 2022 249 sont partiellement admis au sens des considérants. IV. La décision d'approbation est annulée dans la mesure où elle oblige la commune à exclure de sa zone d'activités (art. 39 ch. 1 RCU) les activités administratives. Le dossier est renvoyé sur ce point à la DIME pour nouvelle décision au sens des considérants. V. Les frais dans la procédure 602 2022 239 sont mis à la charge des recourantes 1 à hauteur de CHF 1'000.-. Le solde de l'avance de frais de CHF 3'000.- est restituée aux recourantes 1. Les frais des procédures 602 2022 248 et 602 2022 249, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge des recourantes 2. Ils sont prélevés à raison de CHF 1'000.- sur les avances de frais effectuées et un montant de CHF 3'000.- est restitué dans chacune des deux procédures. VI. Un montant de CHF 3'658.55 (dont CHF 281.70 au titre de TVA), à verser à Me Christine Magnin à titre d'indemnité de partie réduite, est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. VII. Un montant de CHF 3'173.45 (dont CHF 244.35 au titre de TVA), à verser à Me Nicolas Kolly et Me Nicolas Riedo à titre d'indemnité de partie réduite, est mis à charge de l'Etat de Fribourg. VIII. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et des indemnités de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 10 octobre 2023/jfr/cpy Le Président Le Greffier-stagiaire

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