

Question

Selon les *Freiburger Nachrichten*, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a autorisé la zone à bâtir isolée pour la fromagerie au lieu dit Eichacher Allmend, en dessous de Heitenried. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a interjeté un recours contre cette décision au Tribunal administratif. Cette décision est également attaquée par la Société fribourgeoise d'art public.

Avec une décision positive permettant la création d'une zone spéciale, la DAEC va une nouvelle fois à l'encontre du principe d'aménagement de la séparation entre les zones constructibles et les zones inconstructibles, ainsi que des intérêts de la protection du paysage. Apparemment, aucune leçon n'a été tirée du cas de Galmiz. Le motif de la DAEC, selon lequel la halle à fromage ne perturbe pas la vue sur Heitenried depuis St. Antoni, non seulement révèle une vision limitée des choses de la part de la Direction mais aussi vient démontrer une nouvelle fois que la question de la dispersion des constructions n'est pas prise au sérieux. La décision est d'autant plus choquante que la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a formulé des propositions constructives pour une solution alternative. Par rapport à la décision prise dans cette affaire, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Quelle valeur a été donnée aux aspects de la dispersion des constructions et à la protection du paysage dans la décision de la DAEC? Ces aspects ont-ils été mis au même niveau que des considérations économiques, ainsi que l'exige le principe du développement durable?
2. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage propose dans son opposition de séparer la fromagerie de la cave pour affiner le fromage. Ainsi, la fromagerie pourrait être bâtie à Heitenried et la cave pour affiner le fromage à Schmitten ou Wünnewil. Est-ce que la DAEC a examiné cette variante? Qu'est-ce qui s'oppose à une telle solution? L'exemple de von Mühlengen AG à Düringen montre en tout cas qu'une halle à fromage ne doit pas forcément être liée à une fromagerie.
3. Il apparaît que les intérêts financiers jouent un rôle central dans le choix de cet emplacement et que les promoteurs entendent absolument construire à cet endroit. A combien s'élève le prix du mètre carré à cet emplacement? Quel est le prix du mètre carré dans les zones industrielles de Heitenried, Schmitten et Wünnewil?
4. Le *Deutschfreiburger Heimatkundeverein* a également argumenté dans son opposition que la création d'une zone spéciale créerait un précédent pour d'autres zones du même type. Quelle sera l'argumentation de la DAEC si d'autres communes du canton présentent des projets similaires hors de la zone à bâtir? Comment le canton pourra-t-il contrer l'argument selon lequel ce qui est possible à Heitenried doit aussi l'être ailleurs?

5. L'agriculture est en mutation et connaîtra d'autres changements dans les prochaines années. La DAEC s'est-elle assurée auprès des promoteurs de la durée pour laquelle la nouvelle fromagerie avec installation d'affinage est prévue? La DAEC a-t-elle défini qui supportera les coûts d'une suppression de l'installation d'affinage en cas de cessation de l'activité ou de faillite? La situation instable de l'agriculture ne commande-t-elle pas une séparation entre la fromagerie et l'installation d'affinage? Dans une zone industrielle, la fromagerie et l'installation d'affinage pourraient plus facilement faire l'objet d'un changement d'affectation qu'à l'emplacement prévu.

Le 12 avril 2007

Réponse du Conseil d'Etat

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé, avec l'accord préalable du Conseil d'Etat, le 28 février 2007, la modification du plan d'affectation des zones de la commune de Heitenried et a rejeté les recours portant sur cette modification. Contre les décisions de la DAEC, plusieurs recours ont été interjetés auprès du Tribunal administratif, de sorte que celui-ci est maintenant saisi de cette affaire.

Dans le cadre des limites posées par le principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat peut répondre comme il suit aux questions posées.

1. Sous l'angle d'une utilisation mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire, les petites zones à bâtir sont en principe contraires à la loi. Cependant, et comme le confirme la jurisprudence, des exceptions à ce principe peuvent être admises. En particulier, c'est le cas lorsque l'affectation de la zone commande une implantation à l'extérieur du périmètre bâti et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La DAEC a considéré que tel était bien le cas en l'espèce. Dans sa décision du 28 février 2007, elle a pris en compte tous les éléments pertinents du point de vue de l'aménagement du territoire, y compris ceux qui sont liés à la dispersion des constructions et à la protection du paysage.
2. L'aménagement local incombe en premier lieu à la commune. Il lui appartient de décider dans quelle direction, à quel rythme et de quelle façon elle entend se développer. La DAEC a uniquement pour tâche de contrôler les plans et règlements qui lui sont soumis par la commune sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les planifications cantonale et régionale. Même si une séparation entre l'installation d'affinage et la fromagerie avait été envisageable, la DAEC n'aurait pas pu l'imposer à la commune, du moment que le projet proposée lui apparaissait conforme aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire.
3. S'il n'est pas exclu que les prix du terrain aient joué un rôle central dans le choix des promoteurs, ils ne sont pas déterminants dans le cadre de l'examen de la DAEC. Celui-ci se limite au contrôle de la légalité et de l'opportunité. Par conséquent, la Direction ne connaît pas le prix du mètre carré à l'endroit retenu, ni dans les zones industrielles de Heitenried, Schmitten et Wünnewil.
4. Les circonstances concrètes du cas d'espèce doivent être appréciées et pondérées lors de chaque dossier de planification ou de permis de construire. L'implantation de cette installation à l'extérieur du périmètre bâti répond à des critères objectifs. Dans ce contexte, on ne saurait parler en l'espèce de la création d'un précédent.

5. Dans le cadre de la procédure d'approbation, la DAEC n'a pas demandé de précisions afin de déterminer la durée pour laquelle l'installation d'affinage était prévue, puisque cette question échappe à son contrôle. Cela dit, il semble qu'une utilisation pour une courte période soit peu réaliste au regard des coûts d'investissement élevés qui ont été engagés. La DAEC n'a pas non plus analysé la question de la prise en charge des coûts de suppression de la construction en cas de cessation de l'activité ou de faillite. Comme déjà mentionné au point 2, la DAEC doit se limiter à contrôler un projet sous l'angle de sa légalité et de son opportunité. Dans ce cadre, elle n'avait pas à examiner si une séparation entre la fromagerie et l'installation d'affinage serait de nature à faciliter un changement d'affectation ultérieur. Il est d'ailleurs possible que la construction projetée perde un jour son affectation. Il s'agit d'un risque admissible qui existe pour un grand nombre de nouveaux bâtiments. Les possibilités de changement d'affectation pourront être examinées dans le cadre d'une nouvelle procédure de planification.

Fribourg, le 10 juillet 2007