

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 25 novembre 2004**

Statuant sur le recours interjeté le 30 septembre 2004  
(**2A 04 96**)

par

**G.,**

contre

la décision prise le 1<sup>er</sup> septembre 2004 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions;**

**(Aménagement du territoire)**

## **Considérant :**

### **En fait:**

- A. La Commune de Portalban a mis à l'enquête publique la modification de son plan d'aménagement local (PAL) par avis dans la Feuille Officielle du 29 septembre 2000. afin de créer une zone d'intérêt général, avec plan d'équipement de détail (PED) obligatoire, sur les articles 152, 153 et 154 RF, actuellement affectés à la zone agricole. La commune a l'intention d'aménager dans ce périmètre de 35'000 m<sup>2</sup> différents équipements publics intercommunaux, notamment une halle polyvalente, un local de voirie, un local pour les pompiers, un abri PC ainsi que le terrain de football de Delley.

Accompagnant la création de la nouvelle zone, la commune a mis à l'enquête ce qu'elle a appelé un "Schéma directeur sectoriel Portalban dessus", qui englobe un secteur plus vaste comprenant une zone résidentielle différée et une zone touristique.

- B. Propriétaire des parcelles n° 129 et 151 affectées à la zone résidentielle différée jouxtant l'art. 152 RF, G. s'est opposé, le 16 octobre 2000, à la création de la nouvelle zone d'intérêt général. Il a estimé que le déclassement du terrain agricole nécessaire au projet ne pouvait se faire que sur la base d'un plan directeur commun à Delley et Portalban. La création de la zone d'intérêt général devait faire l'objet d'une mise à l'enquête séparée de la zone résidentielle différée. Sur le fond, il s'est plaint des nuisances que les installations sportives auront sur les parcelles voisines.

Après avoir entendu l'intéressé, le conseil communal a rejeté l'opposition par décision du 16 décembre 2003. Il a notamment souligné que la mise à l'enquête ne concernait que la zone d'intérêt général, le rapport justificatif annexé se bornant à situer ce projet dans le contexte plus général du développement de Portalban.

Saisie d'un recours de l'opposant débouté, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a confirmé la décision communale par prononcé du 1<sup>er</sup> septembre 2004. L'autorité a jugé que le changement d'affectation nécessité par la nouvelle zone est justifié par les besoins en infrastructure des communes de Portalban, Delley et Gletterens. L'existence d'une promesse de vente ne joue aucun rôle à cet égard. Elle a admis également que la nouvelle zone peut être créée sans attendre de savoir ce qu'il pourrait advenir de la zone résidentielle différée. La Direction a

également constaté que le projet litigieux n'est pas contraire au schéma directeur intercommunal en cours d'élaboration et qu'il n'éluide pas les exigences de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). S'agissant des nuisances, l'autorité rappelle le préavis favorable du Service de l'environnement en soulignant qu'il sera possible de moduler les implantations de manière à ne pas dépasser les normes de tolérance. Les griefs du recourant à cet égard pourront être invoqués dans la procédure ultérieure du permis de construire.

Le même jour, la Direction a approuvé la modification du PAL.

- C. Agissant le 30 septembre 2004, G. a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 1<sup>er</sup> septembre 2004 dont il demande l'annulation.

A l'appui de ses conclusions, le recourant entend tout d'abord replacer le projet litigieux dans le contexte de la zone résidentielle à aménagement différé de 20 hectares voisine qui est en attente de mise en zone à bâtir depuis les années 1970. Il ne comprend pas pourquoi il est possible de prévoir immédiatement la zone d'intérêt public, sans étude particulière, alors que la zone résidentielle à aménagement différé, partiellement équipée, doit, après 40 ans de blocage, encore faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

Il affirme ensuite que le choix du terrain a été dicté par la promesse de vente conclue par la commune et ne relève pas de préoccupations d'aménagement du territoire. Il déplore une fois de plus l'absence d'une étude groupant les périmètres de Delley, Gletterens et Portalban, tant au plan de la programmation qu'au point de vue urbanistique. Il n'aurait pas été tenu compte de la contiguïté de la zone résidentielle. Dans la mesure où, en parallèle, se déroulent des discussions entre l'aménagiste Urbaplan et les représentants des propriétaires de la zone résidentielle à aménagement différé pour définir les possibilités de réalisation par étapes, la modification du PAL est prématurée. Le recourant ne comprend pas comment on peut décider d'aménager une zone d'intérêt général sur la base d'un plan intercommunal inexistant et reporter la libération de la zone résidentielle alors qu'elle est prête à être mise en valeur. Le recourant se plaint d'une violation des art. 73 et 74 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) dès lors que le schéma directeur sectoriel auquel se réfère la commune est toujours à l'état d'ébauche trois ans après la mise à l'enquête. Rappelant qu'il n'a pas obtenu en 1974 l'autorisation de bâtir des villas sur son terrain, le recourant ne voit pas comment il serait possible d'ériger dans le même secteur des constructions publiques. A son avis, le projet ne serait pas conforme à l'art. 33 LATeC dès lors que la planification en cours d'élaboration ne peut pas s'harmoniser avec le plan directeur cantonal.

Enfin, le recourant estime que l'installation d'un centre sportif intercommunal va créer des nuisances (bruit, circulation) en contradiction avec la zone résidentielle voisine. Pour lui, le préavis du Service de l'environnement est rudimentaire. Contrairement à ce qu'affirme la Direction, le futur centre sera contigu à la zone résidentielle sur 350 m. Le recourant refuse d'attendre la procédure d'exécution de l'équipement pour invoquer les nuisances du centre sportif qui relève d'un degré de sensibilité III alors que la zone d'habitation bénéficie d'un degré II. Vu les mesures prévues par la loi sur l'environnement, il exige de connaître à l'avance les dispositions précises d'un projet de cette dimension.

Dans ses observations, la Direction conclut au rejet du recours.

La commune n'a pas déposé d'observations.

- D. Le recourant est intervenu à nouveau le 13 novembre 2004. Il souligne que, dans le dossier mis à l'enquête, le périmètre de la zone résidentielle différée est clairement indiqué, de sorte que l'objet de la modification ne serait pas restreint à la création de la zone litigieuse. Il insiste pour dire que l'emplacement de la zone d'intérêt public n'a été déterminée qu'en fonction d'une opportunité d'achat de terrain, mais pas sur la base d'une étude de besoin. Enfin, le recourant indique que la commune minimise son projet et qu'elle n'a aucun moyen financier pour garantir une protection efficace contre les nuisances.

### **En droit:**

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 80a al. 3 LATeC
- b) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), lorsqu'est contestée - comme en l'espèce - une décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions rejetant un recours en matière de plan, le Tribunal administratif peut revoir uniquement 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. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA a contrario).

Dans la mesure où la Direction a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. a) Conformément à l'art. 47 al. 1 let. d LATeC, une zone d'intérêt général fait partie de la zone à bâtir. A ce titre, ne peuvent y être intégrés que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 46 al. 1 LATeC; art. 15 LAT).

Cela signifie que, pour aménager une nouvelle zone d'intérêt général, le planificateur local doit établir l'existence d'un besoin. Dans cette perspective, il ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation de terrain agricole en zone à bâtir par des nécessités concrètes de la collectivité publique (GVP 1999 n° 92, DC 1/2000 16, ZBI 1996 p. 115).

- b) Dans le cas particulier, il faut constater que la commune et la Direction sont restées très vagues sur les constructions devant trouver une place dans la nouvelle zone. Il est affirmé sans autre précision que les installations et équipements envisagés sont une halle polyvalente, un local de voirie, un local pour les pompiers, un abri PC ainsi que le terrain de football de Delley. Il est prétendu, par ailleurs, que ces installations auraient une vocation intercommunale. On cherche cependant en vain dans le dossier la moindre information sur les accords intercommunaux ainsi sous-entendus. Le fait que les communes de Portalban et de Delley fusionnent prochainement ne change rien à cette constatation. Comme le souligne à juste titre le recourant, la seule explication valable à la mise en zone à bâtir d'une surface de 35'000 m<sup>2</sup> est l'opportunité que la commune a eu d'acquérir à bon compte une telle quantité de terrain agricole. Pressée de conclure l'opération immobilière, elle n'a pas pris le temps de démontrer l'existence d'un véritable besoin. Or, il est exclu de soustraire 35'000 m<sup>2</sup> à la zone agricole sans justification sérieuse. En l'occurrence, le dossier relatif à cet aspect fondamental de la mesure d'aménagement est totalement vide. Il aurait fallu au moins expliquer quelle est la situation actuelle du point de vue des installations collectives, quels sont les projets concrets en cours et pourquoi une telle surface est nécessaire pour remplir les tâches communales et intercommunales. En l'absence de ces informations essentielles, il est impossible d'accepter un changement d'affectation aussi important. La nouvelle situation issue de la fusion introduit au demeurant un élément supplémentaire d'incertitude dont il n'aurait pu être fait abstraction que sur la

base d'un dossier solide démontrant l'existence d'un besoin; ce qui est n'est pas le cas en l'espèce.

Il est intéressant de constater, à cet égard, que, lors de la procédure de consultation, le Service de l'agriculture a émis sur le projet litigieux un préavis positif, "pour autant que la surface prévue réponde à un réel besoin en infrastructure de ce type". Pour sa part, la Commission de gestion de la Grande Cariçaie s'est prononcée négativement en indiquant que le déplacement du terrain de football n'est plus requis suite au réaménagement de la fenêtre touristique. Elle a constaté par ailleurs l'absence de tout élément nouveau à l'appui de la création de la zone d'intérêt général. Ces prises de position confirment l'absence totale d'indication sur la nécessité du projet.

Le schéma directeur communal produit à l'appui de la modification du PAL n'est pas informatif. Outre le fait qu'il n'est visiblement pas approuvé par la Direction, il n'apporte aucun renseignement sur le bien-fondé de la création de la zone d'intérêt général litigieuse.

Il ne saurait en outre être question de tolérer une zone surdimensionnée sous prétexte que son aménagement se fera de manière échelonnée par le biais du plan de détail des équipements. Tant qu'aucune information sérieuse ne sera donnée sur la réalité des besoins de la collectivité publique, le transfert de terrains de la zone agricole vers la zone à bâtir ne peut être autorisé.

En l'état, le projet de mise en zone à bâtir d'une portion importante du territoire communal n'est pas conforme aux art. 15 LAT et 46 LATeC.

3. Manifestement bien fondé, le recours doit être admis.

Il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure (art. 133 CPJA).

Le recourant qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).