

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 2 octobre 2007**

Statuant sur le recours interjeté le 10 juin 2005  
**(2A 05 44)**

par

**les recourants**, tous à Marly et représentés par Me Damien Piller, avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 4 mai 2005 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions** par laquelle elle a rejeté leur recours contre la décision du 21 octobre 2003 du **Conseil communal de Marly** écartant leurs oppositions à la révision générale du plan d'aménagement local;

**(PAL de Marly)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. La Commune de Marly a mis à l'enquête publique, par avis dans la Feuille officielle du 31 octobre 1997, la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL).

La mise à l'enquête et la procédure de consultation ont suscité quatre oppositions dont celles des recourants, propriétaires respectivement des art. a., b. et c. du registre foncier (RF) de la Commune de Marly. Ces articles, qui supportent chacun une habitation individuelle, se situent en bordure de la route cantonale de Fribourg. Actuellement en zone résidentielle à faible densité (ZRFD) selon le PAL en vigueur, le projet prévoit de les affecter en zone urbaine (ZUR).

Quelques modifications, sans incidence pour les parcelles des opposants, ont été mises à l'enquête en octobre 1999 et novembre 2001 et la révision partielle du plan directeur communal a été mise en consultation en août 2003.

Finalement, le 21 octobre 2003, le Conseil communal de Marly a rejeté toutes les oppositions à la révision générale du PAL.

- B. Le 12 décembre 2003, les trois opposants déboutés précités ont interjeté recours contre la décision communale du 21 octobre 2003 auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (la Direction ou l'autorité intimée) qui, par acte du 4 mai 2005, les a rejetés.
- C. Par mémoire de recours déposé le 10 juin 2005, les recourants ont saisi le Tribunal administratif. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision rendue le 4 mai 2005 par la Direction et à ce que la modification du PAL de Marly soit refusée dans la mesure où elle instaure le passage de leurs parcelles en zone urbaine. Selon eux, la décision d'intégrer dans cette zone leurs fonds est arbitraire, incohérente et objectivement insoutenable.

A l'appui de leur recours, ils avancent, en substance, que l'ensemble du secteur S5, compris entre la route de la Grangette et la route de Bourguillon, est, conformément au PAL de 1984, affecté à la zone résidentielle, exception

faite de deux parcelles bordant la route de la Grand-Combe. Il convient par conséquent de traiter tout le secteur de la même manière et non pas, comme le propose la commune, d'affecter leurs fonds la zone urbaine en laissant en zone résidentielle toutes les autres parcelles situées en bordure de route au Nord. Du point de vue de l'aménagement, il n'est ni judicieux ni rationnel de créer, en bordure de route, une zone urbaine s'étendant sur une centaine de mètres, puis, dans le même secteur, une très large bande de zone résidentielle s'étendant sur plusieurs centaines de mètres, puis à nouveau une zone urbaine. Par ailleurs, le nouveau PAL viole de manière grossière l'art. 3 al. 3 let. b de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 710) en implantant, par le biais de la planification, de nouvelles sources de bruit (activités artisanales ou commerciales) dans un secteur réservé pour le surplus, à long terme, exclusivement à l'habitation.

Les recourants donnent aussi quelques exemples concrets qui démontrent que l'affectation des zones prévue par la commune est incohérente et objectivement insoutenable.

Ils invoquent finalement que le choix de la commune ne répond nullement à des impératifs de protection de l'environnement. Dans ce cas, elle aurait englobé dans la zone urbaine toutes les autres parcelles en bordure de route du secteur S5 qui sont soumises aux mêmes nuisances liées au trafic routier que leurs parcelles. Le projet aura, au contraire, pour résultat de créer de nouvelles sources de bruit juste à côté des parcelles maintenues en ZRFD. En réalité, le changement d'affectation des parcelles des recourants et, par la même occasion l'attribution d'un degré de sensibilité III en lieu et place d'un degré II, a pour but d'éviter que la collectivité doive payer des mesures de protection (mur antibruit), comme elle a dû le faire le long des immeubles du secteur S5 maintenues en ZRMD.

- D. Dans leurs observations déposées respectivement le 30 juin et le 19 septembre 2005, la Commune de Marly et la Direction intimée concluent au rejet du recours et se réfèrent en substance aux considérants de la décision entreprise. L'autorité intimée rappelle en outre que l'urbanisation croissante du secteur en cause nécessite une correction en fonction des buts et principes de la LAT énoncés notamment aux art. 1 al. 2 let. b et 3 al. 3 let. a et b LAT. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, la division par secteurs du PAL ne signifie pas qu'il faille traiter chaque secteur de manière identique mais a pour but de clarifier la présentation systématique de la révision. A l'intérieur de chaque secteur, il y lieu de tenir compte des caractéristiques du site et du contexte et si nécessaire, comme en l'espèce, de procéder aux distinctions qui s'imposent. La création d'un boulevard urbain constituera une "barrière antibruit" pour les parcelles sises plus au Nord. Le fait que, en raison des activités de type urbain qui y seront

déployées, les parcelles affectées à la zone urbaine seront soumises à des nuisances sonores plus importantes, ne contredit pas l'art. 3 al. 3 let. b LAT puisque les habitations sont précisément destinées à disparaître à l'intérieur de cette zone. L'affectation des parcelles des recourants à la ZUR se justifie parce que leur accès se fait directement depuis la route de Fribourg contrairement aux art. x. et y. RF auxquels on ne peut accéder que depuis l'intérieur de la zone résidentielle. L'augmentation du degré de sensibilité de II en III qui résulte du changement d'affectation permettra aussi de remédier au dépassement actuel des valeurs limites. Enfin, la route de contournement Marly-Matran destinée aux usagers qui voudront rejoindre l'autoroute à Matran - pour autant d'ailleurs qu'elle se réalise - n'aura pas pour effet de réduire la charge de trafic le long de l'axe Marly-Fribourg emprunté par les pendulaires qui se rendent à Fribourg.

**En droit:**

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 27 al. 2, 30 al. 1 let. a et 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA.

Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

2. La Cour constate que la décision sur recours rendue par l'autorité intimée expose correctement les règles et les principes applicables au présent cas, explique, à bon escient, de manière circonstanciée, approfondie et convaincante les raisons pour lesquelles les griefs des recourants n'ont pas été retenus et dit pourquoi leurs conclusions ont été rejetées. Le Tribunal de céans ne peut que faire siens les considérants développés dans l'arrêt entrepris, de sorte qu'il suffit d'y renvoyer pour l'essentiel. Pour le reste, il convient de relever ce qui suit.
3. Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions concernant le rejet d'une opposition en matière de révision générale d'un plan d'aménagement local, 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 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; cf. également ATA non publié du 26 octobre 2000 dans la cause hoirs de L. G. contre DTP et Commune d'Avry-sur-Matran). La nécessité d'un tribunal impartial et indépendant, comme l'exige l'art. 6 § 1 CEDH (RS 0.101), n'impose non plus pas le contrôle de l'opportunité par ce dernier (ATF 126 I 34 consid. 2a et les arrêts cités).

Par conséquent, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.

4. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307, 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références).

Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction des travaux publics - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation.

5. a) Conformément à l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). L'art. 3 al. 3 LAT qui prescrit les principes régissant l'aménagement exige qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques.

Les communes doivent concevoir leurs plans d'affectation et la réglementation y afférente en se conformant entre autres aux principes posés par l'art. 15 LAT. Il est dès lors incompatible avec le droit fédéral de prévoir une extension de la zone à bâtir de manière telle qu'elle ne soit pas justifiée par les besoins prévisibles en terrains à bâtir pour les quinze prochaines années (RFJ 1995 p. 329). Une révision correcte d'un plan d'affectation nécessite dès lors une appréciation de ce besoin futur, lequel ne peut cependant pas être fixé ou arrêté avec exactitude et de manière mathématique. La méthode des tendances est en général propre à déterminer le besoin en terrains à bâtir (RFJ 1995 p. 328/9 consid. 2 et jurisprudence citée).

L'art. 21 al. 2 LAT précise que l'obligation d'adapter les plans d'affectation s'impose lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'art. 82 al. 2 LATeC reprend cette condition.

- b) Dans le cas particulier, la Commune de Marly a décidé la révision générale de son plan d'aménagement local qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 28 février 1984.

Des pièces versées au dossier, il ressort que la commune a vu sa population passer, entre 1987 et 2002, de 6'214 à 7'466 âmes ce qui représente une croissance démographique de 20 % en 15 ans. Les projections prévoient jusqu'en 2017 une croissance de la population oscillant, suivant la méthode d'extrapolation retenue, entre + 1'252 et + 1'504 habitants (cf. rapport Urbaplan, p. 4 ch. 7, bordereau pièces DAEC no 20). S'agissant plus particulièrement du secteur litigieux, l'autorité communale précise dans son rapport explicatif son souhait d'affirmer le caractère urbain de la commune par une mise en valeur de la route cantonale Fribourg-Marly en tant que boulevard urbain. Cela suppose une concentration du trafic sur un axe "sacrifié" tout en atténuant les perturbations qu'il provoque sur les quartiers à vocation résidentielle prépondérante. Ces aménagements participent aussi à l'atténuation des nuisances sonores sur l'axe Marly-Fribourg (par le pont de Pérolles), les valeurs limites d'exposition au bruit définies pour un degré de sensibilité III sont en effet dépassées pour 25 bâtiments, de jour, et pour 29 bâtiments de nuit. Le conseil communal n'envisage pas de procéder à une dilution du trafic par sa répartition sur les axes existants afin d'améliorer l'ambiance sonore car la structure arborescente du réseau n'autorise pas ce type de mesures. Il a pris l'option de maintenir le trafic sur la voirie cantonale déjà sollicitée aujourd'hui en lui attribuant une fonction urbaine distincte de celle qu'elle a actuellement (cf. rapport ch. 3, 3.2, 3.3 et 4).

Compte tenu de l'évolution démographique, des activités économiques et de l'augmentation du trafic pendulaire, il ne fait aucun doute que les

circonstances se sont modifiées au point que la révision générale du PAL de la commune de Marly non seulement se justifie mais s'impose, au sens des art. 21 al. 2 LAT et 82 al. 2 LATeC. Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas.

6. Les recourants contestent en revanche le changement d'affectation prévu pour la zone où se trouvent leurs propriétés qui, selon eux, devrait rester en zone résidentielle à faible densité avec un degré de sensibilité II.

En jetant un simple coup d'œil sur le plan des zones, on peut en effet s'étonner que les art. x. et y. RF soient maintenues en ZRFD et les parcelles sises à l'Ouest de ces derniers en ZRMD, avec un degré de sensibilité III, en dépit du fait que tous ces fonds bordent - comme ceux des recourants - la route cantonale Marly-Fribourg.

Un examen plus approfondi permet cependant de constater que les art. x. et y. RF n'ont pas d'accès direct sur la route cantonale Marly-Fribourg et ne se trouve pas en bordure immédiate de cette dernière. De même, l'art. z. RF, intégré dans la zone urbaine est, certes, partiellement surélevé par un talus comme l'art. y. RF qui est pourtant maintenu en ZRFD. Les recourants omettent de préciser que ce dernier n'a d'accès que par une route de quartier (Route de l'Union), contrairement à l'art. z. RF dont le propriétaire a d'ailleurs renoncé à poursuivre la procédure, une fois son opposition écartée. Il est dès lors douteux que les recourants puissent s'en prévaloir.

Quoiqu'il en soit, contrairement à ce que prétendent les recourants, la décision d'affecter leurs bien-fonds litigieux dans la zone urbaine tout en maintenant les parcelles sises au Nord-Ouest de ceux-ci n'est ni incohérente ni insoutenable. Au contraire, elle repose sur le souci de la commune de trouver une solution satisfaisante susceptible de restructurer l'espace urbain en regroupant sur l'axe Marly-Fribourg les particularités d'une traversée urbaine et de protéger, dans la mesure du possible, les habitations qui ne se trouvent pas en bordure directe de la route cantonale. En effet, intégrer en zone urbaine les parcelles qui n'ont pas d'accès direct sur la route cantonale aurait inévitablement pour conséquence d'entraîner le trafic lié à l'activité commerciale de la dite zone urbaine dans un quartier à vocation résidentielle. Les recourants proposent une solution favorable à leurs seuls intérêts alors que celle retenue par la commune a notamment l'avantage de prendre en considération l'existence de cette artère et de prévoir une affectation compatible avec les nuisances qu'elle entraîne. Ainsi, comparé à l'intérêt public à pouvoir disposer et à développer des infrastructures mixtes selon un ensemble cohérent, l'intérêt privé des recourants à maintenir une zone d'habitations individuelles (zone résidentielle à faible ou moyenne densité) ne saurait prévaloir.

En résumé et pour conclure, cette solution constitue une option parfaitement soutenable du point de vue de l'aménagement du territoire. A tout le moins, elle ne saurait être jugée illégale ou arbitraire. Pour le reste, il n'appartient pas à la Cour de céans de juger de son opportunité (cf. consid. 3 ci-dessus).

7. Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté.

*201.6 ;201.12 ;201.13*