

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 21 mars 2005**

Statuant sur le recours interjeté le 26 janvier 2005  
**(2A 05 9)**

par

**D.**, à Grolley, représentés par Me Pierre Boivin, avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 14 décembre 2004 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions;**

**(Aménagement du territoire;  
zone d'activités équestres)**

## **Considérant :**

### **En fait:**

- A. La Commune de Grolley a mis à l'enquête publique la modification de son plan d'aménagement local (PAL) par avis dans la Feuille Officielle du 20 février 2004 et du 2 juillet 2004.

La modification a pour objet:

- la mise en zone d'activités équestres (ZAE) des articles 304 (partiel) et 350 du registre foncier (RF) de la Commune de Grolley, précédemment en zone agricole et en zone d'intérêt général (ZIG I);
- l'élaboration d'un plan spécial pour la ZAE;
- l'adjonction dans le règlement communal d'urbanisme (RCU) d'un nouvel art. 27b consacré à la ZAE.

La zone équestre est située au Nord de la zone de village de Grolley, au lieu-dit Pra Maudry, composé de quelques habitations et d'une porcherie. La nouvelle zone borde l'extrémité Nord-Ouest de la ZIG I.

La commune a justifié la modification du PAL en soulignant qu'il existe un projet précis de réaliser une halle équestre destinée à la pratique de la voltige, ce qui permettra d'étoffer l'offre d'activités sportives destinées aux enfants des écoles du cercle scolaire. La nouvelle zone étant située à proximité de la zone sportive existante, les accès et équipements sont réalisés. De plus, les éventuelles nuisances olfactives et sonores ont été jugées faibles et ne portant pas atteinte aux zones d'habitation proches. Enfin, la mise en zone permettra une utilisation optimale de la ferme existante; celle-ci sera transformée et accueillera le logement du propriétaire ainsi que les activités liées à la zone.

Selon le chiffre 1 de l'art. 27b RCU, la zone d'activités équestres est réservée aux bâtiments et installations nécessaires à l'exploitation d'un manège, au dressage, à l'élevage de chevaux et à toutes autres activités en relation avec le cheval (camps de vacances, voltige, etc.). De par son caractère spécifique, cette zone n'est pas conforme aux autres types de zone et justifie une affectation particulière.

- B. Propriétaires de la parcelle n° 305 RF, construite d'une ferme en zone agricole, jouxtant à l'Est la nouvelle zone, les époux D. se sont opposés au

projet, le 2 mars 2004. En substance, les opposants ont déploré que la modification du PAL n'ait pas été étendue à tout le quartier de Pra Maudry, comme il avait été dit en assemblée communale. A leur avis, la création de la nouvelle zone est de nature à affaiblir le projet de mise en zone à bâtir de leur ferme, déjà menacé par la présence d'une porcherie industrielle dans le voisinage.

Le 6 avril 2004, les opposants ont précisé leur point de vue en estimant contraire à l'égalité de traitement que la ferme de la famille C. (sise dans la ZAE) devienne totalement constructible alors qu'elle fait partie du quartier et se trouve à la même distance de la porcherie que leur propre maison. Ils ne comprennent pas qu'on leur refuse la mise en zone à bâtir en raison de cette proximité et qu'on l'accepte dans le cas de leurs voisins.

Par décision du 7 juin 2004, le conseil communal a écarté l'opposition en constatant que la solution au problème posé par la mise en zone de la ferme des opposants n'est pas liée à la modification mineure du PAL visant à permettre l'implantation de la halle de voltige.

- C. Saisie d'un recours des opposants, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après, la Direction) l'a rejeté par prononcé du 14 décembre 2004. En bref, l'autorité a jugé que la création de la nouvelle zone est cohérente dans la mesure où elle se situe dans le prolongement de la zone sportive existante. Elle a rappelé par ailleurs que la question de la mise en zone à bâtir du lieu-dit Pra Maudry s'est posée de manière récurrente au cours de ces dernières années. Il a été constaté cependant que le plan directeur de la commune ne prévoit pas une extension de l'urbanisation à cet endroit et que, par ailleurs, il existe à Grolley un problème de surdimensionnement de la zone à bâtir. Compte tenu de ces obstacles, il était juste de scinder les affaires en reportant à plus tard l'examen d'un éventuel classement de la parcelle des recourants. En ce qui concerne l'égalité de traitement, la Direction a constaté que, même si la famille C. va bénéficier de possibilités de transformation accrues, la création de la ZAE à l'endroit choisi repose sur des motifs de planification objectifs et répond à un intérêt public pertinent, ce qui, faute de données suffisantes, n'est actuellement pas le cas de l'éventuelle mise en zone du secteur de Pra Maudry. La nouvelle zone n'a pas été créée pour mettre la famille C. au bénéfice de facilités accrues de transformation, celles-ci n'étant qu'une conséquence secondaire découlant des choix de planification raisonnables de la commune.

Le même jour, soit le 14 décembre 2005, la Direction a approuvé la modification sous quelques réserves mineures, sans intérêt dans la présente procédure.

- D. Agissant le 26 janvier 2005, les époux D. ont contesté devant le Tribunal administratif la décision du 14 décembre 2005 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent à ce que la modification partielle du plan des zones et du RCU pour la création d'une zone d'activités équestres soit suspendue jusqu'à l'élaboration d'un plan directeur d'utilisation du sol et, parallèlement, la mise en zone village-Nord du quartier de Pra Maudry.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir une violation de l'article premier de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et des art. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Ils reprochent à la commune un aménagement chaotique du territoire. Compte tenu de la faible grandeur de la nouvelle installation, ils estiment que la nouvelle zone sert essentiellement à permettre l'exercice du hobby des propriétaires; elle ne répond pas à un intérêt général, mais favorise des intérêts privés. De plus, la Direction n'a pas exigé de la commune qu'elle modifie préalablement son plan directeur d'utilisation du sol, comme elle l'a fait lorsque les recourants ont requis l'agrandissement de la partie habitable de leur ferme. L'autorité aurait ainsi adopté un comportement contradictoire.

Les recourants avancent le même argument pour se plaindre d'une violation de leur droit à l'égalité.

Ils considèrent également que la création de la nouvelle zone serait arbitraire. A leur avis, l'autorité intimée n'a pas pris en compte la réalité des constructions, aménagement et création d'appartements réalisés depuis 1990 dans le quartier de Pra Maudry et a estimé que la petite zone équestre correspondait à l'intérêt général alors qu'elle ne sert principalement que les intérêts privés de la famille propriétaire. La Direction ne pouvait, parallèlement, refuser de reconnaître que la mise en zone village du quartier, qui est de fait affecté uniquement à l'habitation, relève d'un intérêt public.

Il serait également arbitraire de reprocher aux recourants de n'avoir pas prouvé que des aménagements et transformations relevant d'une zone à bâtir ont été autorisés dans le quartier. L'autorité aurait dû procéder d'office à une enquête.

Invoquant la prise de position du conseil communal lors de l'assemblée communale du 27 mai 2003, les recourants rappellent que la commune s'est engagée à procéder à la modification partielle du plan des zones de façon à mettre le quartier en zone village. En s'opposant à la requête de la commune consécutive à cet engagement, la Direction, par son service des constructions et de l'aménagement, aurait violé le principe de la bonne foi.

Enfin, les recourants reprennent les mêmes arguments pour alléguer une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et un excès ou abus du pouvoir d'appréciation.

- E. Dans ses observations, la commune conteste le reproche d'aménagement chaotique. Elle produit la copie de 13 permis délivrés par la préfecture pour les quatre bâtiments du Pra Maudry et affirme qu'aucune autorisation n'a été avalidée par le conseil communal sans l'accord des autorités cantonales, étant entendu que l'aménagement d'une surface non autorisée dans l'immeuble de feu F. est toujours pendant. La commune souligne par ailleurs que la construction de la halle pour la pratique de la voltige repose sur un projet parfaitement justifié. La présence de la porcherie au Pra Maudry entrave l'évolution même du plan directeur dès lors que les propriétaires se réfèrent en l'état au statu quo découlant des autorisations en faveur de cette exploitation. Face à ce blocage, il était indispensable et logique de dissocier la création de la petite zone équestre de la révision totale du PAL qui est programmée. La commune relève également la différence entre l'extension de surfaces habitables et la création d'une écurie à proximité de la porcherie.

Pour sa part, la Direction conclut au rejet du recours en se référant, pour l'essentiel, aux considérants de la décision attaquée.

#### **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 a contrario CPJA).

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. 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; ATF 127 II 238). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation (RDAF 2003 p. 704).

3. a) Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le principe de l'égalité de traitement ne peut recevoir qu'une application restreinte, car la délimitation entre les divers modes d'utilisation du sol repose sur des pronostics incertains et conduit nécessairement à traiter inégalement des biens-fonds de mêmes situation et qualité (G. MÜLLER, in Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 4, n° 33 et 40). La délimitation des zones repose sur un certain nombre de principes: c'est par rapport à ces objectifs que, dans l'espace concret qu'il doit classer, l'aménagiste arrêtera l'extension de chaque zone. L'égalité de traitement entre les propriétaires, en fonction des caractéristiques intrinsèques de leurs fonds, ne peut y jouer qu'un rôle secondaire, dès lors que l'aménagement général du périmètre en cause présente en lui-même et par rapport à l'ensemble une cohérence suffisante (P. MOOR, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 463). L'analyse comparative de parcelles considérées isolément est donc remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principes et objectifs de l'aménagement du territoire (P. MOOR, commentaire LAT, 1999, art. 14 n 42). Le Tribunal fédéral n'accorde ainsi qu'une portée relative au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, celui-ci se confondant avec l'interdiction de l'arbitraire (ATF du 29 novembre 2001 1P.444/2001; du 3 octobre 2000 1P.416/2000).

L'extension de la zone à bâtir selon l'article 15 LAT doit se faire, non pas parcelle par parcelle, mais en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre, qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale (ATF du 31 mars 2000, 1A 56/1999; RDAF 2002 p. 474).

- b) Dans le cas particulier, la commune a démontré à suffisance de droit que le développement du lieu-dit Pra Maudry est bloqué durablement par la présence d'une porcherie industrielle. Tant qu'aucune solution conduisant à la cessation de cette exploitation n'aura été trouvée, il est raisonnable de refuser toute mise en zone à bâtir destinée à l'habitat, que ce soit en zone résidentielle ou en zone village. Le fait que quatre habitations existent déjà à cet endroit ne justifie pas de favoriser une intensification de l'usage résidentiel du secteur par le biais d'une mise en zone à bâtir. Cela d'autant moins qu'une extension de la zone à bâtir destinée à l'habitat conduirait vraisemblablement à la création d'une zone surdimensionnée, contraire à l'art. 15 LAT. De plus, l'aménagement éventuel d'une zone village - outre qu'elle engloberait une porcherie industrielle - ne jouxterait aucune zone résidentielle, mais uniquement des zones d'intérêt général. Il s'agirait d'un îlot d'habitation isolé, loin de l'axe de développement résidentiel du village.

En résumé, les recourants ne peuvent faire valoir aucun argument sérieux qui postulerait une mise en zone immédiate de leur parcelle. Au contraire, l'examen de l'affaire montre clairement que toute tentative de développer dans le secteur une zone prévue pour l'habitation se heurterait à la présence de la porcherie industrielle et serait, selon toute vraisemblance, vouée à l'échec.

Face à cette situation bloquée, on ne peut pas reprocher à la commune d'avoir dissocié la question de la création d'une zone résidentielle telle que requise par les recourants et celle de l'aménagement d'une nouvelle zone d'activités équestres.

La zone d'activités équestres litigieuse constitue une forme particulière de zone d'intérêt général au sens de l'art. 51 LATeC dans la mesure où elle est réservée à l'équitation au sens large. Même si sa réglementation s'avère plus spécifique que celle de la zone d'intérêt général I, la nouvelle zone s'inscrit manifestement dans le prolongement direct la ZIG I dont elle complète l'offre sportive. La création du centre équestre se trouve en cohérence avec la zone sportive existante; elle bénéficie de l'infrastructure déjà construite et répond quasiment aux mêmes buts. A ce titre, malgré ses dimensions réduites, la nouvelle zone, qui obéit à des considérations raisonnables d'aménagement, ne constitue pas une tentative de contourner l'interdiction d'implanter les constructions en ordre dispersé (ATF 124 II 391 ss). Considérant, par ailleurs, que la présence de la porcherie est sans

influence sur cette zone, qu'elle n'entrave d'aucune manière, le conseil communal n'a pas violé le droit, cantonal ou fédéral, en modifiant immédiatement le PAL pour y intégrer la zone d'activités équestres, sans attendre la révision générale de la planification locale et sans y associer le traitement du terrain des recourants.

- c) Certes, le plan directeur d'utilisation du sol en vigueur ne prévoit pas expressément la création de la nouvelle zone. Cette situation n'implique pas l'annulation de la mesure d'aménagement litigieuse.

La fonction des plans directeurs communaux est de prévoir les lignes générales du développement de la commune (art. 43 al. 1 LATeC). A ce titre, ils se distinguent du plan d'affectation des zones (PAZ), auquel il appartient seul de répartir l'ensemble du territoire communal dans des zones précisément délimitées (art. 45 LATeC). En d'autres termes, il est possible que le PAZ diffère légèrement du plan directeur d'utilisation du sol, tant que ces différences ne remettent pas en cause les lignes générales qui ont été arrêtées pour le développement de la commune. C'est dans ce sens que les plans directeurs lient les autorités (art. 76 LATeC). Lorsqu'il procède à la délimitation de détail des zones par le biais du PAZ, le planificateur local dispose encore d'une marge d'appréciation par rapport aux lignes générales fixées dans le plan directeur.

Dans ce cadre, il tombe sous le sens que, sans modification préalable du plan directeur d'utilisation du sol, il ne saurait être question de créer un quartier d'habitation en zone village au lieu-dit Pra Maudry dès lors que le développement de la zone résidentielle de Grolley n'est pas prévu dans ce secteur. Un tel procédé serait contraire au principe même de l'aménagement tel qu'il a été défini pour la commune dans le plan directeur. Ce n'est pas au Nord du village que la zone résidentielle doit être étendue.

Il ne fait pas de doute en revanche que la zone d'intérêt général I existante est conforme au plan directeur. Dès lors qu'en application de l'art. 51 LATeC, la zone d'activités équestres constitue une sorte particulière de zone d'intérêt général, l'extension restreinte de la zone à bâtir consécutive à la création du centre équestre n'est pas contraire à la ligne générale de développement prévue par le plan directeur. La surface en cause n'est pas suffisante pour considérer que le principe fixé par le plan directeur aurait été modifié. La légère adaptation du PAZ qui a été effectuée par le conseil communal s'inscrit clairement dans la marge de manœuvre que lui laisse le plan directeur.

- d) Il n'est pas nécessaire que le centre équestre soit important pour lui reconnaître une fonction d'intérêt public. Même si les recourants affirment -



sans preuve - que le centre servira essentiellement les intérêts privés de la famille C., ils ne contestent pas le fait qu'il sera aussi ouvert au public, notamment aux écoles du cercle scolaire. Savoir si l'équitation ou plus précisément la voltige s'inscrit dans les activités habituellement offertes aux écoliers est sans intérêt. Il suffit de constater que le centre en cause est au moins aussi conforme à l'intérêt public que le centre de tennis voisin. Il relève à cet égard de l'autonomie du planificateur de considérer que cette activité relativement modeste présente un intérêt local suffisant pour justifier l'aménagement d'une zone particulière. Dans la mesure où il ne ressort pas du dossier que le centre équestre ne serait qu'un prétexte pour développer un ranch privé, il y a lieu de respecter cette autonomie. Telle qu'elle a été présentée à la Direction, l'activité sportive en cause est suffisamment étoffée (manège, dortoirs, etc.) pour justifier la création d'une zone d'activités équestres.

Comme l'autorité intimée l'a relevé à juste titre, les avantages qu'en retire la famille C. ne sont que les conséquences indirectes de la mesure d'aménagement, parfaitement justifiée par ailleurs.

4. Les autres griefs soulevés par les recourants sont également sans pertinence.

a) L'objet de la présente procédure est constitué par la création de la zone d'activités équestres. Il n'y a pas lieu dès lors d'examiner - comme le requièrent les recourants - les conditions dans lesquelles leurs voisins ont été autorisés à agrandir leur bâtiment ces dernières années. Cela n'a rien à voir avec la présente affaire. Il a d'ailleurs été vu ci-dessus que la décision de dissocier la création de la zone litigieuse et le traitement du quartier sous l'angle de l'habitation échappe à la critique, notamment au grief d'inégalité de traitement.

Dès l'instant où l'examen des permis de construire dont ont bénéficié les voisins des recourants n'est pas nécessaire pour trancher la présente affaire, l'autorité intimée n'avait pas à procéder d'office à des investigations dans ce sens.

b) Dans la mesure où la Direction n'a jamais rien promis aux recourants, ces derniers ne peuvent pas sérieusement prétendre que l'autorité intimée aurait violé le principe de la bonne foi en approuvant la création de la nouvelle zone. Au demeurant, le prétendu engagement de la commune concerne l'éventuel aménagement d'un quartier d'habitation à Pra Maudry. Il n'y a pas de lien avec la zone équestre qui nous occupe actuellement.

De toute manière, il a été constaté ci-dessus que la requête des recourants quant à l'extension de la zone à bâtir sur leur terrain devait faire l'objet d'une modification préalable du plan directeur dès lors qu'un tel projet remet en cause la politique de développement de l'habitat de la commune.

5. Manifestement mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

201.14.1; 201.8