

Arrêt du 13 mai 2011

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION	Président : Christian Pfammatter Juges : Josef Hayoz, Gabrielle Multone Greffière-stagiaire : Rosario Sanchez
PARTIES	<p>X. SA, 1700 Fribourg, recourante, représentée par Me Pierre Perritaz, avocat, bd de Pérolles 21, case postale 656, 1701 Fribourg,</p> <p>contre</p> <p>DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, autorité intimée,</p> <p>COMMUNE DE CORPATAUX-MAGNEDENS, rte du Centre 59, 1727 Corpataux-Magnedens, intimée, représentée par Me Marc Butty, avocat, bd de Pérolles 3, case postale 184, 1701 Fribourg,</p> <p>COMMUNE DE FARVAGNY, rte de Grenilles 6, case postale 70, 1726 Farvagny, intimée,</p> <p>ASSOCIATION DE DEFENSE DES TROTZES, c/o Philippe Caverzasio, Président, Clos-de-la-Croix 3, 1727 Corpataux-Magnedens, intimée, représentée par Me Nicolas Riedo, avocat, Rte du Comptoir 11, case postale 38, 1705 Fribourg,</p> <p>W., 1727 Corpataux-Magnedens, intimé, représenté par Me Nicolas Riedo, avocat, Rte du Comptoir 11, case postale 38, 1705 Fribourg.</p>
OBJET	Aménagement du territoire et constructions Recours du 29 février 2008 contre la décision du 29 janvier 2008

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. L'entreprise de construction X. SA est propriétaire des parcelles 135 et 301 du registre foncier (RF) de la Commune de Corpataux-Magnedens, secteur Magnedens, au lieu-dit "Les Trotzès". Ces terrains, d'une surface respective de 17'081 et 85'976 m², sont situés au Sud du village de Magnedens. L'art. 301 RF est délimité, au Nord, par le hameau "Le Pré Dougoud", et, à l'Est, par un chemin de dévestiture et les zones de forêts "La Rape" et "La Taillat". L'art. 135 RF est situé dans le même secteur et borde, à l'Est, l'art. 301 RF, dont il est séparé par la route communale.

Selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal d'urbanisme (RCU) de la Commune de Corpataux-Magnedens, les art. 135 et 301 RF sont affectés à la zone agricole.

X. SA est également propriétaire de l'article 146 RF de la Commune de Farvagny, secteur Farvagny-le-Petit. Ce bien-fonds, d'une surface de 7'611 m², est situé au Nord-ouest du village de Farvagny-le-Petit, en limite de la Commune Corpataux-Magnedens, secteur Magnedens, et vis-à-vis de l'article 301 RF de cette commune.

Selon le PAZ et le RCU de la Commune de Farvagny, l'article 146 RF est affecté à la zone agricole.

B. Le périmètre "Les Trotzès", comprenant les parcelles 301, 135 et 146 RF, se situant dans un secteur retenu en priorité par le plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME) établi en 1994, X. SA a entrepris dès 1995 des démarches pour exploiter une gravière sur les terrains susmentionnés à cheval sur les deux communes. Après avoir tenté en vain de faire inscrire le secteur en tant que zone de gravière au plan directeur d'utilisation du sol dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de Corpateaux-Magnedens de 1998, la société a présenté en janvier 2001 une demande formelle de modification de cette planification afin de pouvoir exploiter une gravière sur sa propriété. Donnant suite à cette requête, la commune a soumis à l'enquête publique, le 1^{er} février 2002, une modification du plan des zones comportant la création d'une zone de gravière sur les art. 135 et 301 RF ainsi que l'introduction dans le RCU d'un nouvel art. 16bis relatif à cette zone.

Le 28 février 2002, toutefois, le Conseil communal de Corpataux-Magnedens a renoncé à procéder au changement de sa planification considérant que le projet n'était pas proportionné par rapport au nombre de gravières situées sur son territoire communal et qu'il n'était pas justifié par un intérêt public suffisant. Il a par conséquent annulé la mise à l'enquête publique du 1^{er} février 2002.

Statuant sur recours de X. SA, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a annulé, le 3 juillet 2003, la décision communale du 28 février 2002 en considérant que la commune avait violé le principe de la bonne foi en annulant la procédure de modification du PAL. Elle lui a donc enjoint de mener celle-ci à son terme, après avoir mis une nouvelle fois à l'enquête publique la mise en zone de gravière des art. 135 et 301 RF et l'introduction du nouvel art. 16bis RCU. Elle a toutefois exigé qu'il soit procédé préalablement à une coordination intercommunale, compte tenu de l'importance des gisements se trouvant à l'Est de la RN 12 jusqu'à Grenilles.

C. Le 17 juin 2005, X. SA a transmis à la Commune de Corpataux-Magnedens et à celle de Farvagny une demande de modification de leur PAL respectif portant sur la création d'une zone de gravière au lieu-dit "Les Trotzès", ainsi qu'une demande de permis d'exploiter une gravière à cet endroit comprenant notamment un nouveau cahier d'exploitation, ainsi qu'un rapport d'impact sur l'environnement (RIE), daté du 9 mai 2005.

Ces actes ont été soumis à l'enquête publique simultanément par les communes concernées le 1^{er} juillet 2005. Ils prévoient une exploitation de la gravière en trois étapes sur environ 30 ans pour un volume de matériaux exploitable de 1'500'000 m³.

Plus de 80 oppositions ont été déposées contre le projet à Corpataux-Magnedens et une douzaine à Farvagny.

D. Par décision du 21 novembre 2005, la Commune de Corpataux-Magnedens a refusé d'adopter la modification du PAL proposée par X. SA et a admis la majorité des oppositions. Dans le même acte, elle a préavisé négativement la demande de permis d'exploiter une gravière sur les art. 135 et 301 RF.

Elle a motivé sa décision en considérant que la création d'une zone de gravière aux Trotzès pourrait compromettre l'extension de la zone d'urbanisation prévue dans son plan directeur, qu'elle serait de nature à porter une atteinte non négligeable à la nature, en particulier aux réseaux écologiques et couloirs à faune, et au paysage, étant rappelé que le village de Magnedens est compris dans l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Se référant à l'étude d'impact produite par X. SA, la commune a rappelé que la création d'une gravière au lieu-dit "Les Trotzès" allait créer des nuisances sensibles (bruit, poussières) dans les environs. Enfin, et surtout, elle a souligné qu'elle était déjà largement touchée par l'exploitation de deux gravières sur son territoire, sans compter la présence d'une troisième qui attendait d'être comblée. Elle avait toujours manifesté son refus de voir exploiter un nouveau site, estimant avoir déjà apporté sa contribution par la zone spéciale d'extraction de matériaux sise au Village de Corpataux et faisant l'objet de l'art. 26 RCU. Elle a constaté qu'avec les deux grandes gravières sur le territoire communal, celle de la Tuffière au Nord (feuille 26b du PSAME) et celle du Petit-Chaney au Sud (feuille 24b), l'ouverture d'une troisième installation au Nord-Est prendrait en triangle des habitants de la commune, le trafic supplémentaire engendré via la route cantonale coupant alors définitivement la commune en deux.

Le 28 décembre 2005, X. SA a recouru contre la décision communale du 21 novembre 2005 auprès de la DAEC en concluant à l'annulation de ce prononcé et à ce que la modification du PAL litigieuse soit adoptée et les oppositions levées. Subsidiairement, la société a requis le renvoi de la cause à la commune avec injonction de lever les oppositions et d'adopter la modification du PAL.

La recourante a par ailleurs exigé que la demande de permis d'exploiter une gravière sur les art. 135 et 301 RF soit préavisée favorablement par la commune.

E. Statuant à son tour, le 6 mars 2006, la Commune de Farvagny a également rejeté la requête de la modification du PAL présentée par X. SA concernant son territoire et admis les oppositions. Elle a par ailleurs préavisé négativement la demande de permis d'exploiter une gravière sur l'art. 146 RF.

Dans les motifs de sa décision, la commune a considéré que les accès à la gravière ne donnaient pas satisfaction, notamment sous l'angle des nuisances sonores, et que, dans la mesure où la Commune de Corpataux-Magnedens, principale concernée par le projet, avait refusé la création de la zone de gravière, elle se devait d'agir de même, la surface de l'art. 146 RF situé sur territoire de Farvagny étant d'une importance mineure dans ce dossier.

Par mémoire du 5 avril 2006, X. SA a recouru auprès de la DAEC contre cette décision, en prenant des conclusions identiques à celles déjà formulées dans son autre recours.

F. Par décision du 29 janvier 2008, après avoir procédé à la jonction des causes dont elle était saisie, la DAEC a rejeté les recours.

Examinant la portée du PSAME en relation avec le plan directeur cantonal (thème 21 traitant de l'exploitation de matériaux, chapitre urbanisation et équipements), l'autorité a considéré que la mention d'un secteur dans le PSAME en tant que zone prioritaire n'était pas suffisante pour contraindre une commune à mettre en zone ce secteur. Le seul effet déployé par cette inscription en secteur prioritaire était d'obliger la commune à entrer en matière sur toute demande déposée relative à ce périmètre, dès lors qu'une exploitation ne pouvait être envisagée que dans un tel secteur. Cela étant, une mise en zone de gravière supposait que l'ouverture de nouvelles exploitations soit justifiée par l'analyse des besoins actuels au niveau régional et qu'elle réponde à un intérêt prépondérant.

S'agissant de la preuve du besoin, la DAEC a constaté, sur la base d'une enquête du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), qu'en 2005, les réserves autorisées de graviers dans le district de la Sarine représentaient plus de 4,5 millions de m³, de sorte que les besoins de la Sarine étaient couverts jusqu'en 2013. Par ailleurs, au niveau du canton, les réserves de graviers garantissaient un approvisionnement jusqu'en 2018. Compte tenu de cette situation, l'autorité a estimé que le besoin régional d'ouvrir une nouvelle exploitation n'était pas établi. De plus, même si un besoin était avéré, il conviendrait encore de se poser la question d'un approvisionnement hors district, une pénurie au niveau cantonal étant nécessaire avant d'imposer à une commune l'obligation d'ouvrir une gravière contre son gré. Faute de pénurie, rien ne justifiait de passer outre la large autonomie dont dispose le planificateur local. Au demeurant, la DAEC a rappelé que même s'ils étaient avérés, les seuls besoins individuels de la recourante n'étaient pas suffisants pour imposer une mise en zone à la commune.

G. Agissant le 29 février 2008, X. SA a recouru auprès du Tribunal cantonal contre cette décision. Elle prend les conclusions suivantes :

« 1. Le recours est admis. Partant, les décisions de la DAEC du 29 janvier 2008 et des conseils communaux de Corpataux-Magnedens et Farvagny des 21 novembre 2005 et 6 mars 2006 sont annulées.

2. Principalement

2.1. Les modifications des PAL et des RCU des communes de Corpataux-Magnedens et de Farvagny concernant la gravière "Les Trotzès", telles qu'elles ont été mises à l'enquête dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du premier juillet 2005, sont adoptées (création d'une zone de gravière et adoption de l'art. 16bis RCU Corpataux-Magnedens, ainsi que l'art. 26 RCU Farvagny), les oppositions étant levées.

2.2. *La demande de permis d'exploiter une gravière sur les art. 135 et 301 RF de la commune de Corpataux-Magnedens et sur l'art. 146 du RF de la commune de Farvagny est préavisée positivement par les communes de Corpataux-Magnedens et de Farvagny.*

3. *Subsidiairement, la cause est renvoyée à la DAEC avec injonction qu'elle reconnaisse l'existence actuelle d'un besoin en gravier dans le district de la Sarine et rende une nouvelle décision imposant aux communes de Corpataux-Magnedens et de Farvagny la modification de leur PAL concernant la gravière "Les Trotzès", telle qu'elle a été mise à l'enquête dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du 1^{er} juillet 2005.*

4. *(Frais et Dépens) »*

A l'appui de ses conclusions, la recourante estime que la décision rendue viole la loi en raison d'une interprétation erronée de la notion de besoin régional en graviers.

Selon elle, le PSAME et le plan directeur cantonal (PDCant) sont des instruments ayant un effet contraignant pour le canton et les communes et ils doivent par conséquent être respectés, également lorsqu'ils fixent comme but la satisfaction du besoin régional en graviers. Elle considère que la DAEC a violé le PSAME ainsi que le PDCant dans sa décision du 29 janvier 2008 en retenant qu'il n'existait pas de besoin en gravier dans le district de la Sarine. Le fait d'attendre la pénurie totale constituerait la négation même de la planification générale en approvisionnement. La recourante rappelle à cet égard que la mise en exploitation d'une gravière prend plusieurs années et qu'il est nécessaire d'ordonner immédiatement la mise en zone litigieuse afin de permettre un approvisionnement constant en graviers dans le district de la Sarine dès lors qu'il est, à son avis, avéré qu'il manque déjà du gravier et que cette situation va empirer très fortement ces prochaines années. A cet égard, l'intéressée conteste que la notion de "clause du besoin au niveau cantonal" soit conforme au PDCant dès lors que cet acte exige que l'ouverture de nouvelles exploitations doit être justifiée par une analyse du besoin au niveau régional.

L'apparition d'un besoin régional en gravier constitue, selon la recourante, un changement notable des circonstances justifiant une modification du PAL. Selon elle, le besoin régional en gravier n'existait pas au moment de la révision des PAL des deux communes concernées en 1998 et en 2002. La situation s'étant aujourd'hui modifiée, il est nécessaire d'adapter les PAL des communes de Corpataux-Magnedens et de Farvagny aux circonstances actuelles.

La recourante estime par ailleurs que la décision attaquée viole sa liberté économique, telle que garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale (Cst.). Au vu du but de cette disposition qui sert à protéger la neutralité et l'égalité concurrentielle, elle fait valoir que l'accès à une source d'approvisionnement en gravier lui est indispensable afin de rester concurrentielle sur ce marché. Il n'y a, selon elle, aucun intérêt public prépondérant qui s'opposerait à l'ouverture de la gravière des Trotzès, de sorte son droit fondamental à la liberté économique ne peut être restreint.

Concernant les surfaces d'assolement, la recourante relève que le PDCant a choisi de donner la priorité aux besoins de l'urbanisation et du développement économique d'importance cantonale et régionale par rapport à la préservation des surfaces agricoles. L'exploitation de la gravière des Trotzès se situe sur une surface d'assolement, mais son emplacement dépendant des gisements graveleux, celle-ci ne pourrait se trouver ailleurs.

De plus, l'atteinte portée au sol serait limitée dans le temps et les terres seront rendues à l'agriculture à la fin de l'exploitation.

S'agissant des couloirs à faune qui traversent la Commune de Corpataux-Magnedens, la recourante relève que les terrains « Les Trotzès » ne sont pas concernés, dès lors qu'aucune ordonnance fédérale ni aucun plan cantonal ne protègent expressément ce site.

S'il est vrai que le village de Magnedens figure à l'ISOS, la recourante relève cependant que seul le village lui-même est mentionné dans cet inventaire et non pas les terrains avoisinants tel que « Les Trotzès ». De plus, l'atteinte au paysage sera limitée au maximum par les mesures d'accompagnement qui seront prises.

Concernant le périmètre archéologique dans lequel se situe la forêt « la Tailla » et par laquelle les camions transportant les matériaux devront passer, la recourante constate qu'il n'y a aucune interdiction pour les poids lourds d'utiliser ces chemins pour rejoindre la route cantonale.

En matière de bruit, la recourante estime que, dans la mesure où les camions transportant le gravier passeront à l'extérieur du village, aucune immission excessive n'est à attendre de la future exploitation. A cet égard, elle se réfère au rapport d'impact sur l'environnement du 9 mai 2005 pour rappeler que les valeurs de planification sont respectées par le projet.

Enfin, s'agissant de la protection de l'air, elle constate que, selon le rapport d'impact, les poussières engendrées par l'exploitation de la gravière n'entraîneront pas de gêne sensible auprès des riverains puisqu'elles ne toucheront que rarement les habitations.

H. Le 19 juin 2008, la Commune de Corpataux-Magnedens a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet sous suite de frais et dépens.

Concernant le besoin en gravier, elle reprend les chiffres du SeCA de 2005 selon lesquels les réserves autorisées en Sarine représentaient plus de 4,5 millions de m³, pour une production annuelle de l'ordre de 535'000 m³ alors que le besoin annuel du district est estimé à 384'000 m³ par an. Le district étant un grand exportateur de gravier, la commune fait valoir qu'en tenant compte des besoins du district (et non de la production effective), ce n'est qu'en 2017 qu'il n'y aura peut-être plus de gravier exploitable en Sarine ($4'500'000 : 384'000 \text{ m}^3 = 11,7$ dès 2005) et non en 2013 comme le soutient la recourante en se basant sur la production annuelle. Il n'y a donc, selon la commune, aucun besoin régional d'ouvrir une nouvelle gravière immédiatement.

Elle relève que le PSAME et le PDCant n'obligent pas les communes à mettre toutes les parcelles incluses dans un périmètre répertorié en zone gravière. Pour modifier le PAL de Corpataux-Magnedens, il faudrait un changement notable des circonstances au sens de 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Cela n'est pas le cas en l'espèce selon l'intimée, dès lors que le besoin en gravier n'est pas avéré et que l'intérêt public au maintien de la parcelle litigieuse en zone agricole existe toujours depuis la dernière modification du PAL, approuvée en septembre 2000.

Concernant les problèmes environnementaux que pourrait engendrer l'exploitation de la gravière des Trotzès, la commune reprend en substance les motifs indiqués dans sa décision du 21 novembre 2005. Compte tenu des intérêts prépondérants s'opposant au

projet litigieux, elle estime que le refus de mettre en zone gravière le terrain agricole de la recourante n'est pas contraire au droit.

Le 19 août 2008, l'association de Défense des Trotzès, opposante au projet, s'est également déterminée sur le recours dont elle conclut au rejet sous suite de frais et dépens pour des motifs similaires à ceux indiqués ci-dessus.

Le 17 septembre 2008, la DAEC a proposé le rejet du recours en se référant pour l'essentiel à la décision attaquée. Elle estime que seule une pénurie de gravier au niveau cantonal pourrait être de nature à passer outre le principe de l'autonomie communale et à imposer une zone de gravière à deux communes qui n'en souhaitent pas.

A l'exception de W. qui s'est rallié aux observations de l'association de défense des Trotzès, les autres opposants, bien qu'invités à le faire, n'ont pas déposé d'observations et ont ainsi renoncé à participer à la présente procédure.

Pour sa part, la Commune de Farvagny n'a pas produit d'observations circonstanciées.

I. Le 21 juillet 2009, l'association de défense des Trotzès est intervenue pour indiquer que, dans le cadre de la consultation publique du nouveau plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), destiné à remplacer le PSAME, elle avait constaté qu'une modification importante était intervenue dans le secteur des Trotzès, dès lors qu'il était prévu de placer les terrains en cause non plus dans un secteur prioritaire, mais dans une zone de ressources à préserver.

J. Le 24 janvier 2011, compte tenu de la durée de la procédure et des incertitudes sur le contenu du PSEM, le Juge délégué à l'instruction du recours a invité les parties à lui indiquer si des changements notables étaient intervenus depuis la dernière intervention des parties.

K. Le 3 février 2011, la DAEC a indiqué que le Conseil d'Etat avait transmis au Grand Conseil le nouveau PSEM et les modifications du PDCant y relatives. Selon la nouvelle planification, le secteur des Trotzès (dénommé "La Taillat" dans le PSEM) est toujours retenu comme secteur à exploiter en priorité. Le changement par rapport à l'ancien PSAME réside dans le fait que l'horizon de planification pour fixer les priorités est passé de 100 ans à 15 ans. S'agissant des volumes de sables et graviers extraits après 2005, la DAEC n'a pas pu fournir de chiffres détaillés pour les années 2006 à 2010, tout en considérant que l'on pouvait encore se référer aux données établies en 2005 suite à une enquête auprès des exploitants. A son avis, la moyenne établie en 2005 est encore représentative des volumes extraits ces cinq dernières années. Cela étant, la DAEC a relevé que, depuis 2005, les permis octroyés pour l'exploitation de matériaux représentaient un volume de 428'000 m³ supplémentaires pour l'ensemble du canton par rapport à 2005. Pour le district de la Sarine, 278'000 m³ supplémentaires ont été autorisés depuis 2005, en faveur d'autres entreprises que X. SA.

L. Le 2 mars 2011, X. SA s'est déterminée à son tour. Sur la question de la pénurie de graviers dans le district de la Sarine, elle a indiqué ce qui suit:

- Les volumes exploitables restant en juin 2005 se montaient, en Sarine, à 4'588'000 m³;

- Depuis 2005, 278'000 m3 supplémentaires ont été autorisés dans le district de la Sarine, ce qui fait un montant total de ressources exploitables de 4'866'000 m3;
- L'extraction annuelle en Sarine atteint en moyenne 543'000 m3;
- De juin 2005 à juin 2011, six années se seront écoulées, durant lesquelles 534'000 m3 auront été excavés annuellement pour un total de 3'204'000 m3;
- En juin 2011, il restera donc en Sarine environ 1'662'000 m3 de matériaux à exploiter, de sorte qu'en juin 2014, il ne devrait quasiment plus y avoir de tels matériaux en Sarine ($534'000 \times 3 = 1'602'000$ m3).

Compte tenu de cette situation, la recourante estime que la pénurie totale dans le district de la Sarine est imminente et qu'il est exclu et irréaliste d'attendre cette pénurie avant d'autoriser de nouvelles gravières. Elle relève également que l'ouverture de la gravière permettra de disposer d'un important volume de décharge pour y déposer des terres et matériaux d'excavation propres, contribuant de la sorte à faire face au déficit qui existe dans ce domaine actuellement.

Pour le surplus, la recourante a exposé en détail ses besoins individuels en graviers. Il en ressort que son stock actuel se limite à environ 50'000 m3 alors que sa consommation annuelle est d'environ 41'000 m3. Face à cette situation, elle n'aura d'autre alternative que de se fournir chez des concurrents ou acheter le gravier à l'étranger. Dans un cas, elle affaiblit sa position sur le marché et, dans l'autre, le procédé va clairement à l'encontre des principes du PDCant et des exigences liées au développement durable.

Enfin, la recourante constate que, si les critères d'évaluation du site figurant dans le PSAME 1994 ne correspondent pas à ceux du PSEM 2010 en ce qui concerne le bruit et les eaux souterraines, il convient de remarquer que le trafic entre la gravière et la route cantonale se fera par un chemin en forêt hors de toute localité conformément à une accord avec la Commune de Farvagny de 2005 et que, s'agissant de la nappe phréatique, toutes les mesures seront prises pour assurer sa protection lors de l'exploitation comme en atteste le rapport d'impact sur l'environnement.

M. Le 1^{er} avril 2011, l'association de défense des Trotzès est intervenue pour relever que le besoin en gravier ne doit pas être examiné au regard de la seule société recourante, mais bien au niveau régional, voire au niveau cantonal. Concernant l'approvisionnement en graviers dans le canton, l'intimée indique que l'assemblée communale de Farvagny a accepté, le 28 avril 2010, la mise en exploitation de la gravière des Grands-Champs, d'un volume très important (environ 3'500'000 m3), qui a l'avantage d'être directement voisine de la gravière déjà exploitée. Compte tenu de ce développement de la situation, elle considère que les gravières sont largement suffisantes pour approvisionner le marché local.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let.

a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la DAEC visant une décision communale en matière de modification d'un plan d'affectation des zones, le Tribunal cantonal 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, en l'espèce, la DAEC a statué sur les recours contre les décisions communales avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal cantonal ne viole pas l'art. 33 al. 3 litt. 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).

c) Le fait que, le 1^{er} janvier 2010, est entrée en vigueur la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATEC; RSF 710.1) en remplacement de l'ancienne loi du 9 mai 1983, abrogée (aLATEC), ne change rien, matériellement, à l'appréciation de la présente affaire dès lors que les compétences de la commune en sa qualité de planificateur local sont restées les mêmes (art. 37 al. 1 aLATEC et 36 al. 1 LATEC) et que la procédure de recours et d'approbation n'a pas changé fondamentalement, la commune et la DAEC ayant gardé le même rôle sous l'ancien et le nouveau droit (art. 80 et ss aLATEC et art. 88 LATEC). Il n'en demeure pas moins que, selon l'art. 174 LATEC, les dispositions de la nouvelle loi sont désormais applicables à la modification litigieuse du PAL des communes concernées; peu importe que la procédure ait débuté sous l'empire de l'ancien droit.

2. a) Le PSEM et avant lui le PSAME constituent des plans sectoriels qui ne sont que des études de base sur lesquelles s'appuie le PDCant (cf. art. 13 al. 2 let. b LATEC). Conformément à l'art. 16 LATEC les études de base indiquent l'état et les options générales de l'aménagement du territoire en se fondant sur les buts et les principes définis par la LAT. Elles n'ont pas d'effet liant.

Pour sa part, même s'il lie les autorités cantonales et communales (art. 18 LATEC), le PDCant reste très large dans la définition des buts de la politique cantonale en matière d'exploitation de matériaux. Si d'un côté, il vise à répondre aux demandes des régions en matière d'approvisionnement en matériaux, d'un autre, il tend à utiliser parcimonieusement et à préserver à long terme des ressources non renouvelables. S'agissant des principes de localisation des gravières, il établit une liste de critères pour exclure les sites inappropriés en réservant les nouvelles exploitations ou les extensions d'exploitation dans les secteurs prioritaires définis par le PSEM, ou, lorsque les demandes de permis ont fait l'objet d'une demande préalable favorable avant l'introduction du PSEM, dans celles définies par le PSAME. En d'autres termes, le PDCant s'attache surtout à définir où il n'est pas possible de créer de nouvelles zones d'exploitation de gravières. Il n'impose pas, en revanche, l'ouverture de nouvelles exploitations aux communes. Il se borne à exiger de celles-ci qu'elles tiennent compte des secteurs retenus au PSEM dans leur dossier directeur, notamment en évitant, sauf si un intérêt prépondérant s'y oppose, toute utilisation du sol qui rendrait l'exploitation de matériaux impossible à plus long terme. On cherche en vain dans le PDCant une clause du besoin qui imposerait aux

communes, dont une partie du territoire se trouve dans un secteur prioritaire du PSEM/PSAME, l'obligation de créer une zone d'exploitation. Pour l'essentiel, l'appréciation de la couverture des besoins régionaux ou cantonaux en gravier relève clairement de la DAEC dès lors que le PDCant lui réserve la compétence d'établir un plan d'affectation cantonal (PAC) en cas de problème d'approvisionnement. C'est par le biais d'un PAC que le Conseil d'Etat, auteur du plan directeur, entend faire face à une éventuelle pénurie de matériaux et non pas en se substituant au planificateur local. Il ne le pourrait d'ailleurs pas dès lors qu'un plan d'aménagement local suppose une pondération d'intérêts variés qui ne saurait être effectuée une fois pour toute dans un plan directeur sur la seule base d'un plan sectoriel ou d'un bilan annuel moyen d'extraction de matériaux (ATF 1P.45/1999 du 14 avril 2000 dans l'affaire de Ferenbalm, consid. 5).

En réalité, du moment que, selon le PDCant, un problème d'approvisionnement en gravier doit être résolu par l'établissement d'un PAC, au niveau des communes, la clause du besoin n'a pas un effet positif, en ce sens qu'une éventuelle pénurie en gravier ne les oblige pas à créer de nouvelles zones d'exploitation dans les secteurs prioritaires du SPSEM/PSAME. En revanche, vu le but clairement défini d'utilisation parcimonieuse des ressources non renouvelables figurant en priorité dans le PDCant et la charge qu'il impose à la DAEC de veiller à préserver les ressources en matériaux à long terme dans le cadre de l'approbation des PAL, la clause du besoin déploie un effet négatif sur les planifications locales, en ce sens que, même dans un secteur prioritaire, la création d'une nouvelle zone d'exploitation de matériaux n'est admissible que si un besoin existe au niveau régional. La situation est similaire à celle qui prévaut dans l'affectation de terrains agricoles à la zone à bâtir. Une telle mise en zone n'est possible que si les besoins prévisibles de la population pour les 15 prochaines années ne sont pas couverts (art. 15 let. b LAT).

Ainsi, face à un secteur prioritaire figurant au PSEM/PSAME, la commune ne dispose du pouvoir d'appréciation ordinaire reconnu au planificateur local que si un besoin en gravier est établi au niveau régional. Si tel est le cas, elle peut alors, si elle le juge opportun pour l'aménagement de son territoire, créer une zone d'exploitation de matériaux ou, au contraire, y renoncer en raison d'autres priorités. L'existence d'un besoin plus ou moins aigu en graviers n'est alors qu'un des éléments à prendre en considération dans le processus d'aménagement. D'autres intérêts, liés par exemple au bien-être de sa population ou à la protection de l'environnement ou du paysage, entrent en concurrence. En revanche, si un besoin n'est pas établi, elle ne peut pas créer une zone d'exploitation car celle-ci serait contraire à l'exigence très claire d'utilisation parcimonieuse des ressources non renouvelables figurant dans le PDCant.

b) En l'occurrence, lorsqu'elle s'est prononcée en 2008, la DAEC a constaté, sur la base des chiffres de 2005, que le besoin régional d'ouvrir une nouvelle exploitation n'était pas établi dans la mesure où les réserves à l'échelle du district de la Sarine étaient suffisantes jusqu'en 2013, sans tenir compte des réserves existantes au niveau cantonal. Au volume de gravier disponible en 2005 se sont encore ajoutées les quantités de matériaux ayant fait l'objet de permis d'exploiter accordés dès 2006, selon le décompte fourni par le SeCA le 3 février 2011, de sorte que la recourante elle-même reconnaît qu'actuellement, une pénurie n'est pas à attendre avant juin 2014.

Dans la mesure toutefois où, selon le PDCant, l'appréciation du besoin s'effectue sur les 15 ans à venir, on doit constater, sur la base des chiffres produits, que les volumes disponibles à ce jour dans le district de la Sarine ne couvrent pas la demande moyenne

en gravier sur une période de 15 ans. L'effet négatif de la clause du besoin n'interdisait donc pas la création d'une zone d'extraction de matériaux aux Trozès.

Certes, il est évident que le calcul du besoin devrait être affiné, dès lors qu'il est aberrant de ne prendre en considération que la production d'un district vu les extractions disparates effectuées dans les différents districts et la proximité de ceux-ci ou, inversement, de tenir compte des matériaux extraits dans un district mais exportés ailleurs pour couvrir d'autres besoins. Une appréciation plus large devrait pour le moins être effectuée. Toutefois, faute de méthode de calcul claire et considérant que les réserves autorisées ne couvrent que trois ans sur les 15 prévus, il ne fait pas de doute que, quelle que soit la manière de calculer, un besoin en gravier existe actuellement. A défaut, on ne comprendrait pas pourquoi les autorités sont entrées en matière sur les démarches parallèles effectuées par la Commune de Farvagny et Y. SA visant à la création d'une gravière aux Grands Champs.

3. a) Cela étant, comme il a été dit précédemment, l'existence d'un besoin en gravier n'impose pas à la commune une obligation de mettre un terrain qui s'y prêterait en zone d'exploitation de matériaux.

De la même manière qu'un propriétaire d'une parcelle agricole n'a pas un droit, sauf exception, à ce que celle-ci soit nécessairement affectée à la zone à bâtir (même si la couverture des besoins pour les 15 prochaines années n'est pas assurée), rien n'oblige en principe le planificateur local à créer une zone d'exploitation de matériaux qui sied à un particulier. Dans la mesure où est en cause un non-classement, la commune dispose en la matière d'une très large autonomie et il sera nécessaire que la pondération des intérêts en présence démontre clairement que la seule solution raisonnable passe par la mise en zone requise pour que sa décision soit annulée (cf. ATC 602 08 93 et 104 du 15 février 2011, consid. 2 c).

Rien de tel en l'espèce.

b) Dans la mesure où la Commune de Corpataux-Magnedens doit déjà supporter deux gravières sur son territoire, elle ne commet, à l'évidence, aucun excès ou abus de son vaste pouvoir d'appréciation en estimant que son devoir est de préserver la qualité de vie de ses habitants plutôt que de créer une zone supplémentaire d'extraction de matériaux. Contrairement à ce que pense la recourante, il importe peu que, selon l'étude d'impact, l'exploitation litigieuse ne provoquerait pas d'immissions excessives. Ce même document démontre clairement que des nuisances liées à la gravière seraient malgré tout supportées par la population, notamment les poussières. Au-delà des considérations annexes sur la protection de couloirs à faune ou du site figurant à l'ISOS, la préoccupation du bien-être des habitants de la commune est un motif de poids qui relève de la responsabilité du planificateur local (ATC du 15 février 2011, précité). Il n'est pas nécessaire que l'exploitation de la gravière soit incommode au sens de la législation sur la protection de l'environnement pour que la création de la zone d'exploitation soit refusée. Il suffit qu'elle s'avère inopportune compte tenu de la volonté communale de préserver une certaine qualité de vie dans le périmètre.

Au niveau du PAL, l'éventuel besoin en graviers de la région ou du canton n'est d'un élément parmi d'autres à prendre en considération par le planificateur local, étant entendu que, dans ce cadre restreint, il sera toujours difficile d'apprécier l'impact d'un tel besoin dès lors qu'indépendamment du site proposé par le propriétaire requérant, de

nombreux autres sites, y compris sur le territoire d'autres communes, peuvent y satisfaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que le PDCant prévoit qu'en cas de pénurie avérée, la DAEC puisse établir un PAC.

En l'occurrence, il ressort du dossier que, le 28 avril 2010, l'Assemblée communale de Farvagny s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la création d'une nouvelle gravière au lieu-dit les Grands Champs (secteur PSEM n° 2222.01) ainsi que pour l'octroi d'une servitude d'exploitation à l'entreprise Y. SA. Située dans l'extension de l'exploitation du Chaney, ce site offre un volume très important à exploiter (un potentiel de 3'500'000 m³), concerne un gisement en profondeur, situé à proximité d'une desserte routière d'un gabarit adéquat et à bonne distance des plus proches zones habitées tout en respectant les aspects environnementaux et le couloir à faune. En d'autres termes, même si le dossier n'en est qu'à ses débuts et que de nombreuses étapes sont encore à réaliser avant une mise en exploitation, il apparaît clairement qu'avec ce projet, les besoins de la région en graviers pourront être largement couverts à l'avenir et pendant de nombreuses années. Dans la mesure où une éventuelle pénurie n'est pas à attendre avant au moins juin 2014, un temps suffisant est encore disponible pour planifier et autoriser cette installation, quitte, cas échéant, à ce que les autorités lui donnent la priorité requise pour éviter la pénurie.

Au vu de cette circonstance, la recourante ne saurait reprocher au planificateur local d'avoir refusé de choisir son projet pour pallier à une éventuelle difficulté future d'approvisionnement en gravier. Il faut rappeler que la demande de mise en zone litigieuse a provoqué une véritable levée de boucliers de la population, ce qui n'est pas le cas, pour l'instant, avec les Grands Champs qui semblent faire l'unanimité. Du moment qu'une solution se dessine ailleurs pour satisfaire aux besoins de la région, les communes concernées ne sont pas tombées dans l'arbitraire en écartant la création d'une gravière aux Trotzès. Ce faisant, elles n'ont pas ignoré l'intérêt public à un approvisionnement suffisant en matériaux d'extraction.

Quant aux besoins propres de l'entreprise de la recourante, s'ils ne sont pas à nier, ils ne constituent pas cependant un motif prépondérant justifiant la mise en zone litigieuse. Comme il a été dit ci-dessus, dans l'organisation de son territoire, la commune peut décider de donner la préférence au bien-être de sa population et préserver par la même occasion ce qu'elle estime être les intérêts de la faune et du paysage. Sa démarche respecte pleinement sa mission d'aménagement. Sous cet angle également, la situation de la recourante n'est pas fondamentalement différente de celle d'un particulier qui se plaint du non-classement de son terrain dans la zone économiquement plus favorable. Par définition, l'activité d'organiser le territoire suppose de faire des choix et, dans ce sens, le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée restreinte et se confond avec l'interdiction de l'arbitraire (P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berne 2008 p. 81 et les arrêts cités). Or, les intérêts retenus dans le cas particulier par la commune pour refuser la mise en zone litigieuse ne sauraient être taxés d'arbitraires. Cela se vérifie d'autant plus si l'on tient compte des démarches actuellement en cours en relation avec la gravière des Grands Champs. En matière de non-classement, le grief de violation de la liberté économique dont se prévaut la recourante n'a pas de portée propre par rapport à celui de violation de l'égalité de traitement, de sorte que, sous cet angle également, les choix effectués par la commune, en application de son autonomie, sont raisonnables et doivent être confirmés.

En résumé, il apparaît de manière évidente que la Commune de Corpataux-Magnedens n'a commis aucun excès ou abus de son vaste pouvoir de planificateur local en refusant de créer la zone voulue par la recourante. Sa décision s'inscrit dans la marge de manœuvre dont elle dispose et les motifs qu'elle a invoqués pour renoncer à créer la zone d'exploitation de matériaux sont suffisants compte tenu de sa liberté en la matière. Les griefs de la recourante s'avèrent ainsi sans fondement.

c) Dès l'instant où la planification de la Commune de Corpataux-Magnedens exclut à juste titre la mise en zone requise par la recourante, il va de soi que celle de la Commune de Farvagny ne peut prévoir autre chose puisque l'essentiel de la gravière litigieuse se situe sur le territoire de Corpataux-Magnedens. Le recours est donc aussi dénué de pertinence en tant qu'il vise la planification de Farvagny.

d) Les autres conclusions de la recourante, qui sont liées aux conclusions principales traitées ci-dessus, doivent aussi être écartées puisque le refus communal d'affecter les Trotzès en zone d'exploitation de matériaux échappe à la critique.

4. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, il lui incombe également de verser une indemnité de partie à l'association de défense des Trotzès, à W. et à la Commune de Corpataux-Magnedens qui ont fait appel à un avocat pour défendre leurs intérêts (art. 137 CPJA). S'agissant de la commune, il faut considérer que, dès l'instant où elle ne disposait pas d'une infrastructure suffisante pour répondre au recours, des circonstances particulières au sens de l'art. 139 CPJA ont rendu nécessaire l'appel à un mandataire extérieur. Quant aux liste de frais déposées par Me Riedo, il y a lieu de corriger le tarif horaire des honoraires conformément au règlement sur la justice, appliqué par analogie.

l a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure sont mis par 2'000 francs à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée.
- III. Un montant de 6'599 fr. 95 (y compris 466 fr. 15 de TVA) à verser à titre d'indemnité de partie à Me Nicolas Riedo pour le travail de son prédécesseur, Me Schneuwly, en tant que mandataire de l'association de défense des Trotzès, est mis la charge de la recourante.

Un montant de 2'337 fr. 35 (y compris 20 fr. 50 de TVA à 7.6% et 151 fr. 65 de TVA à 8%) à verser à titre d'indemnité de partie à Me Nicolas Riedo en tant que

mandataire de l'association de défense des Trotzès est mis la charge de la recourante.

Un montant de 1'455 francs (y compris 71 fr. 10 de TVA à 7.6% et 33 fr. 20 de TVA à 8%) à verser à titre d'indemnité de partie à Me Nicolas Riedo en tant que mandataire de W. est mis la charge de la recourante.

IV. Un montant de 7'746 fr. 85 (y compris 524 fr. 85 de TVA à 7.6% et 23 fr. 40 de TVA à 8%) à verser à Me Marc Butty à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de la recourante.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation des montants des frais de procédure et de l'indemnité de partie peuvent, 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).

201.6; 201.9; 204.8 Gravière