



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

602 2023 121

603 2023 157

## **Arrêt du 16 août 2024**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Président : Johannes Frölicher  
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Dominique Gross  
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant**, représenté par Me Elio Lopes, avocat  
contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES  
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE  
L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée,**

**SERVICE DES PONTS ET CHAUSSÉES, autorité intimée**

#### **Objet**

Aménagement du territoire et constructions – Approbation des plans  
d'un chemin de mobilité douce – Mise en place de panneaux de  
signalisation et de marquage

Recours du 5 octobre 2023 contre les décisions des 4 et 5 septembre  
2023

## considérant en fait

A. Selon le plan directeur communal (PDCom) des circulations C (mobilité) de la Commune de B.\_\_\_\_\_, approuvé le 22 décembre 2021 par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; dorénavant et ci-après la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement; DIME), un réseau principal de mobilité douce à créer prévoit un tracé le long de la route de C.\_\_\_\_\_ pour relier le quartier de D.\_\_\_\_\_ à la route de E.\_\_\_\_\_. Cette liaison a été reprise de la mesure 7.3 du projet d'agglomération 3 (PA 3) des communes de Mobul.

B. Par publication dans la Feuille officielle n° fff, la commune a mis à l'enquête publique les plans d'aménagement du chemin de mobilité douce C.\_\_\_\_\_. Il s'agit de remplacer la bande jaune piétonne actuellement présente sur la route de C.\_\_\_\_\_ par une piste de mobilité douce mixte piétons-vélos de 3 m de large, séparée de la route par une bande verte de 1 m, tout en maintenant la largeur de 5 m de la route. Le projet implique notamment une emprise définitive de 1'890 m<sup>2</sup> sur la surface de la parcelle, art. ggg du registre foncier (RF) de la Commune de B.\_\_\_\_\_, d'une surface totale de 96'095 m<sup>2</sup>, sise en zone agricole et faisant partie des surfaces d'assolement. Le projet a suscité notamment l'opposition de A.\_\_\_\_\_, agriculteur et propriétaire de cette parcelle, que la commune a rejetée par décision du 23 août 2022.

C. Le 26 septembre 2022, le propriétaire précité a formé recours contre la décision communale auprès de la DIME. Le projet a été mis en consultation pour examen final auprès des services et organes intéressés, qui ont émis des préavis favorables, certains sous conditions, à l'exception de la section Agriculture de Grangeneuve, qui s'est montrée défavorable au projet. Le 20 juillet 2023, le Service des ponts et chaussées (SPC) a émis un préavis de synthèse favorable sous conditions.

Par décision d'approbation et sur recours du 4 septembre 2023, la DIME a approuvé le plan mis à l'enquête et rejeté le recours précité. En substance, elle a constaté que la liaison de mobilité douce s'inscrivait dans les buts du plan directeur cantonal (PDCant) et du PA 3, que l'ouvrage pouvait être séparé des autres projets de mobilité douce dans le secteur, qu'il existait un intérêt public à relier le quartier de D.\_\_\_\_\_ au centre-ville en supprimant en même temps la solution actuelle qualifiée de dangereuse, que l'examen des variantes mettait en lumière que le projet approuvé était le plus judicieux, que les documents mis à l'enquête n'étaient pas lacunaires, que le gabarit de la route restait inchangé et qu'il n'y avait pas d'impact en termes de croisement. Elle en a conclu que le cadre légal et les normes techniques en vigueur étaient respectés et que la décision communale reposait sur une appréciation adéquate, approfondie et proportionnée des divers intérêts en jeu.

D. Par décision du 5 septembre 2023, le SPC a autorisé la pose de panneaux de signalisation et de marquage dans le cadre de la mise en œuvre du chemin de mobilité douce, objet de la décision de la DIME du 4 septembre 2023.

E. Le 5 octobre 2023, le propriétaire de l'art. ggg RF recourt contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal par deux mémoires séparés (602 2023 121 pour la décision de la DIME et 603 2023 157 pour la décision du SPC).

E.a. Dans son recours formé contre la décision d'approbation et sur recours de la DIME, il conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation.

A l'appui de ses conclusions, il s'oppose d'abord à ce que les différents projets d'aménagements routiers de la commune soient "saucissonnés". Il estime ensuite que le projet ne présente pas une grande utilité publique, dès lors que la séparation de la mobilité douce du reste de la circulation permettrait aux automobilistes de devoir moins ralentir, ce qu'il juge problématique. Il considère encore que le chemin litigieux conduit à un morcellement des surfaces d'assolement et que l'autorité d'approbation des plans a écarté injustement le préavis défavorable de la section Agriculture de Grangeneuve qui demandait un projet moins gourmand en terres agricoles. Dans ce cadre, il critique le rapport technique mis à l'enquête par la commune qui écarte plusieurs variantes prévoyant l'implantation du chemin de l'autre côté de la route et ne touchant que des surfaces herbagères de moindre qualité. Il soutient que ces variantes ont été abandonnées par la commune, sur la base de constats erronés et de motifs incompréhensibles, et il reproche à la DIME de ne pas les avoir discutées. En se référant à une expertise privée réalisée par un ingénieur le 3 octobre 2023, il explique pourquoi les avantages de certaines variantes seraient tels qu'une pondération correcte des intérêts devait conduire la DIME à refuser tout empiètement sur des surfaces d'assolement. Il exige, en outre, l'organisation d'une inspection locale.

E.b. Dans son recours formé contre la décision du SPC autorisant la pose de panneaux de signalisation et de marquage, le recourant conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce qu'aucune signalisation ni aucun marquage ne soit posé ou réalisé. Il sollicite également la jonction des deux procédures ou, subsidiairement, la suspension de la seconde jusqu'à droit connu sur la première. Sur le fond, il fait valoir que, en omettant d'attendre l'entrée en force de la décision d'approbation des plans, le SPC a violé le principe de coordination des procédures. Il rappelle que l'issue du recours formé contre la première décision exercera une influence déterminante sur le sort de la seconde cause. Il reprend ensuite l'essentiel des griefs déjà formulés à son encontre (cf. *supra* let. E.a.).

F. Dans ses observations du 23 novembre 2023 communes aux deux procédures, la DIME renonce à déposer des remarques et renvoie à la motivation de sa décision. Elle produit, dans le même temps, le dossier du SPC.

Dans sa détermination du 2 février 2024, également commune aux deux causes, la commune met en avant le fait que le projet est d'importance capitale pour le développement de son réseau de mobilité douce, que le PA 3 intègre cette mesure et qu'elle est guidée par les principes du nouveau PDCant. Elle rappelle que les emprises sur des surfaces d'assolement relatives à la réalisation d'infrastructures publiques d'importance régionale sont admissibles et non soumises à compensation tant que le quota cantonal est garanti. Elle estime que les variantes proposées par le recourant ne sont pas réalisables et qu'elle en a fait une étude approfondie. Elle rappelle que le SPC a refusé l'abaissement de la vitesse sur le tronçon en 2014 au motif que d'autres mesures d'organisation, dont notamment une séparation claire des modes de transports, permettait d'atteindre l'objectif de protection des piétons et des cycles. Elle considère donc que l'emprise prévue sur la parcelle du recourant est admissible et que l'intérêt public à la réalisation du projet l'emporte.

Le 1<sup>er</sup> mai 2024, le mandataire du recourant produit sa liste de frais et sollicite que les honoraires de l'expert privé soient mis à la charge de l'Etat.

Le 2 juillet 2024, la DIME a encore produit les déterminations des services cantonaux consultés dans le cadre de la procédure de recours devant elle, ainsi que les différents préavis joints à la décision d'approbation des plans du 4 septembre 2023.

Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

## en droit

1.

1.1. Dans la mesure où les recours 602 2023 121 et 603 2023 157 portent sur la réalisation du chemin de mobilité douce, sa signalisation et son marquage, il y a lieu de joindre les causes en application de l'art. 42 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

1.2. Déposés dans le délai et les formes prescrits par le propriétaire de la parcelle sur laquelle une emprise définitive est prévue, les recours sont recevables en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), respectivement de l'art. 5 de la loi fribourgeoise du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1). En outre, les avances sur les frais de procédure ont été versées en temps utile, de sorte que le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur leurs mérites.

1.3. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

2.

2.1. L'ancienne loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (aLR; RSF 741.1) est désormais abrogée et a été remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 par la loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob; RS 780.1). En revanche, les demandes d'approbation des plans mises à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la présente loi, comme en l'espèce, sont traitées selon l'ancien droit (art. 209 LMob).

2.1.1. Selon l'art. 36a LR, la construction et la reconstruction d'une route cantonale ou communale doivent faire l'objet d'un plan du projet définitif qui comprend, entre autres éléments, le plan des emprises (al. 1). Le plan du projet définitif contient les indications nécessaires sur le genre, les dimensions et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, sur les mesures de sécurité qui en découlent ainsi que sur les détails de nature technique (al. 2).

L'approbation, la modification et l'abandon des plans des limites de construction et des plans du projet définitif sont régis par l'application analogique des art. 83 à 89 LATEC s'il s'agit de routes communales ou d'objets édilitaires sur routes cantonales (art. 37 let. b aLR), comme en l'espèce.

Les art. 83 ss LATEC règlent la procédure régissant l'approbation des plans d'affectation des zones, des plans d'aménagement de détail et de leur réglementation. Ces plans doivent être mis à l'enquête publique, sont sujets à opposition (art. 83 et 84), sont adoptés par le conseil communal (art. 85), et sont soumis pour approbation à la DIME (art. 86), qui statue aussi sur les recours contre les décisions communales sur opposition (art. 88).

Ainsi, en matière de construction de routes, respectivement d'aménagements destinés à la mobilité douce, cette procédure remplace celle du permis de construire selon les art. 135 ss LATeC. En effet, l'art. 135 al. 3 LATeC prévoit que ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition.

2.1.2. Comme dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire toutefois, les dossiers d'approbation de plans sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis de ces services spécialisés constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

2.2. L'aménagement du territoire vise à assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700). Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale ("*Stufenbau*"), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique.

2.2.1. Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT); ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent: les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (cf. ATF 137 II 254 consid. 3.1; arrêt TC FR 602 2017 123 du 13 mars 2018 consid. 4a).

2.2.2. L'instrument du plan directeur cantonal se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de son organisation. La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences au regard de l'organisation du territoire souhaitée (cf. ATF 143 II 276 consid. 4.1; arrêts TF 1C\_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 3.1; 1C\_575/2019 du 1<sup>er</sup> mars 2022 consid. 7.1.1; TC FR 602 2022 192 du 6 février 2023 consid. 2.3; 602 2022 209 du 25 janvier 2023 consid. 4.1); le plan directeur ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but (art. 8 al. 1 LAT; cf. arrêt TF 1C\_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, n° 225 p. 105). Cet aspect programmatique du plan correspond au contenu minimum exigé selon les art. 8 LAT et 5 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Cette définition générale du contenu minimum des plans cantonaux figurant à l'art. 8 al. 1 LAT n'a pas été

modifiée par l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 2014 (RO 2014 899), de la révision de la LAT du 15 juin 2012 (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959, p. 976; ég. arrêt TF 1C\_423/2016 du 3 avril 2017 consid. 4.1).

2.2.3. Le droit fédéral n'interdit pas aux cantons de prévoir l'introduction de plans directeurs de rang inférieur, régionaux ou communaux (cf. arrêt TF 1C\_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, n° 266 s. p. 122; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6<sup>e</sup> éd. 2016, p. 134).

2.3. Dans le canton de Fribourg, le législateur a notamment introduit le plan directeur régional (art. 22a ss LATeC) et le plan directeur communal (art. 39 ss LATeC).

2.3.1. Le plan directeur régional est l'instrument dont dispose la région pour définir la politique d'aménagement régional. Il découle des tâches de l'aménagement régional consistant à définir le développement spatial souhaité à l'échelle régionale, établir les études de base et les planifications régionales, proposer, sur la base d'études régionales, des adaptations du plan directeur cantonal et veiller à la coordination interrégionale en matière d'aménagement du territoire (art. 23 LATeC). Il se fonde sur le plan directeur cantonal, le programme d'aménagement régional et les études régionales. Selon l'art. 27 LATeC, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux. Conformément à l'art. 28 LATeC, le plan directeur régional fixe les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre l'organe régional et les communes. Il définit les mesures à entreprendre et identifie les projets à réaliser pour le développement territorial de la région.

Selon l'art. 39 al. 1 LATeC, le plan d'aménagement local comprend le dossier directeur, le plan d'affectation des zones, la réglementation afférente au plan d'affectation des zones et les éventuels plans d'aménagement de détail. Le dossier directeur fixe les objectifs de développement de la commune et l'organisation future du territoire de celle-ci (art. 40 al. 1 LATeC). Il comprend le plan directeur communal et le programme d'équipement. Il est accompagné d'un rapport justifiant les options retenues par la commune (art. 40 al. 2 LATeC). En ce qui concerne plus précisément le plan directeur communal, l'art. 41 LATeC prescrit que ce plan fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de sites, paysages et géotopes et d'énergie (al. 1). En particulier, ce plan détermine le réseau des transports, en tenant compte des charges existantes, de la mobilité liée au développement prévu par la commune et des impacts sur l'environnement qui en résultent (al. 2).

2.3.2. D'un point de vue formel, le plan directeur régional et le plan directeur communal doivent être assimilés à un plan directeur au sens défini par le droit fédéral. A ce titre, tout comme le PDCant (art. 18 al. 1 LATeC), ils acquièrent force obligatoire pour les communes et le Conseil d'Etat (art. 32 al. 1 LATeC et 81 al. 1 LATeC). Ils ne produisent en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers (cf. arrêt TC FR 602 2017 123 du 13 mars 2018 consid. 4b); ces derniers ne peuvent former aucun recours à leur encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (art. 9 al. 1 LAT; cf. arrêts TF 1C\_423/2016 du 3 avril 2017 consid. 4.2; 1C\_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1; ég. AEMISSEGGER/HAAG, Commentaire LAT, 2010, art. 33 LAT n° 49).

2.4. En ce qui concerne les plans directeurs cantonaux, dont les règles s'appliquent par analogie aux plans directeurs régionaux et aux plans directeurs communaux, le droit fédéral comporte quelques indications quant à leur contenu. Le plan directeur cantonal doit en particulier au moins

définir la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité (art. 8 al. 1 let. b LAT) et régler les principes de l'urbanisation (art. 8a LAT). Il présente notamment le développement spatial souhaité ainsi que les résultats des études d'aménagement cantonales, détermine l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités, en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et de la coordination des différents domaines sectoriels; il en définit les étapes nécessaires (art. 5 al. 1 OAT). Relèvent notamment du plan directeur les conflits importants entre différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets déployant des effets considérables sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement ou nécessitant un effort de coordination. La planification directrice a ainsi pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale et elle seule est en mesure de traiter de tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et concernent plusieurs domaines (cf. TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 2 LAT n° 26).

Au niveau communal, selon le message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ch. 3.5.4), la loi doit mettre en place un système qui garantisse que le plan d'affectation des zones respecte les options principales retenues dans le plan directeur communal. Il s'agit de garantir une certaine stabilité de la planification et d'inciter les communes à mener des réflexions d'aménagement en amont, de façon qu'elles soient en mesure de réaliser les plans qu'elles adoptent.

2.5. En l'occurrence, le PDCant prévoit notamment comme objectif la promotion d'une mobilité durable, respectueuse de l'environnement, compatible avec la densification de l'urbanisation et permettant de désengorger les réseaux routiers des villes et agglomérations. Pour cela, il s'agit notamment d'encourager le trafic combiné ou multimodal et d'encourager la population à préférer la mobilité douce, à pied ou à vélo, à la voiture pour les courtes distances (cf. T203. Mobilité combinée, p. 1). Le PDCant a également pour objectifs d'augmenter sensiblement le nombre de déplacements à vélo, notamment en considérant le vélo comme l'égal des autres modes de déplacement et en créant un environnement vélo sûr et attrayant sur l'ensemble du territoire cantonal. Dans ce contexte, le PDCant repose notamment sur les principes d'une offre, sur l'entier du territoire cantonal, de cheminements attrayants et sûrs et d'assurer la continuité du réseau et la continuité avec les autres réseaux cyclables (cf. T204. Réseau cyclable, p. 1). Les régions et les communes doivent veiller, en particulier dans le cadre des planifications des zones d'activités cantonales et régionales et aux sites scolaires, à ce que ces zones soient accessibles de manière sûre, directe et confortable pour les cyclistes et planifier leur réseau cyclable dans le plan directeur régional ou communal sur la base du réseau existant (cf. T204. Réseau cyclable, p. 2 s.). De même, le PDCant considère les déplacements à pied comme un mode de transport à part entière et intègre la planification du réseau des chemins pour piétons dans une conception d'ensemble, tenant compte du réseau routier et de l'espace urbanisé. Il s'agit de favoriser notamment la création d'un réseau de chemins pour piétons tenant compte des différents utilisateurs et des différents usagers, qui soit cohérent, continu, sûr, attractif et suffisamment maillé. Dans ce contexte, il convient d'assurer une bonne connexion piétonne des zones d'habitation entre elles et vers les pôles d'attraction, les arrêts de transports publics et les autres réseaux de mobilité douce, ainsi que des conditions de sécurité suffisantes, notamment par rapport à la circulation motorisée, le long et en traversée des routes. Dans ce cadre, les communes coordonnent notamment la planification du réseau de chemins pour piétons avec celle des autres modes de transports, notamment des aménagements routiers et des ouvrages d'art, et avec les mesures de modération de trafic (cf. T207. Chemins pour piétons, p. 1 ss).

Comme considéré, la Commune de B. \_\_\_\_\_ et les communes voisines se sont dotées d'un projet d'agglomération. Le PA 3 a notamment pour objectif principal de poursuivre le développement d'un réseau de mobilité douce performant qui permette aux usagers de se déplacer rapidement, confortablement et en effectuant le moins de détours possible entre les zones urbanisées des communes de l'agglomération (cf. PA 3, Partie A, Rapport, p. 119, ch. 10.2). Il rappelle que la route de E. \_\_\_\_\_ constitue un axe d'entrée, aménagé dans le cadre du PA 1. Compte tenu de son rôle de pénétrante routière, la circulation automobile y est importante: un contrôle d'accès limitant le trafic individuel motorisé entrant en ville et favorisant la circulation des bus y est nécessaire. Pour compléter cette mesure issue du PA 1, le carrefour entre la route de E. \_\_\_\_\_ et la route de H. \_\_\_\_\_ est réaménagé en contrôle d'accès (cf. PA 3, Partie B, Mesure 2.1). Le carrefour doit également être assaini pour des raisons de sécurité, en particulier envers les cyclistes et les piétons.

Une connexion piétonne entre le secteur de D. \_\_\_\_\_ et la route de E. \_\_\_\_\_ est prévue (cf. PA 3, Partie B, Mesure 7.2). Le PA 3 constate à cet effet que le quartier de D. \_\_\_\_\_, situé au sud-ouest de B. \_\_\_\_\_, n'est actuellement pas connecté en mobilité douce à la route de E. \_\_\_\_\_. La liaison de mobilité douce avec ce quartier urbanisé de l'agglomération est nécessaire, avec des aménagements le long de la route de C. \_\_\_\_\_, entre la route de E. \_\_\_\_\_ et le quartier de D. \_\_\_\_\_. Elle est par ailleurs coordonnée avec le tourisme pédestre pour la mobilité douce. L'objectif est notamment d'offrir une continuité des réseaux de mobilité douce, de garantir les liaisons de mobilité douce vers le centre de B. \_\_\_\_\_ et d'assurer des aménagements de mobilité douce sûrs et confortables autour des pôles d'attractivité. Pour ce faire, la mesure prévoit la création de cheminements de mobilité douce piétonne et cycliste, séparés de la chaussée.

Le PA 4, quant à lui, est construit dans la continuité des PA précédents, dans le souci de la préservation et de l'amélioration du cadre de vie des habitants et des autres usagers de l'agglomération. L'enjeu du PA 4 est d'offrir une réelle alternative aux transports individuels motorisés pour les déplacements, et notamment pour les nouveaux déplacements induits dans l'agglomération entre les principaux pôles de développement planifiés. Pour ce faire, les réseaux de mobilité douce devront s'appliquer à relier entre eux ces différents quartiers. Pour ce qui concerne spécifiquement la mobilité douce, il s'agit d'offrir un réseau sûr et attractif permettant de satisfaire l'ensemble des déplacements de moins de 5 kilomètres (cf. PA 4, résumé, p. 5).

Enfin, le PDCom prévoit une liaison de mobilité douce sur la route de C. \_\_\_\_\_ consistant en la création d'un "cheminement piétons-vélos en site propre", visant à assurer l'accessibilité en mobilité douce du quartier I. \_\_\_\_\_ en le raccordant au quartier de J. \_\_\_\_\_. Il s'inscrit également dans la continuité de la future route d'accès aux quartiers de I. \_\_\_\_\_ et de J. \_\_\_\_\_ depuis la route de E. \_\_\_\_\_, prévue par le carrefour K. \_\_\_\_\_.

3.

3.1. Selon les documents versés au dossier, le projet consiste en la construction et l'aménagement d'un nouveau chemin de mobilité douce mixte, piétons-vélos, en bordure de la route de C. \_\_\_\_\_, qui reliera le quartier de I. \_\_\_\_\_ au centre-ville de B. \_\_\_\_\_.

Le tracé de la piste mixte suit la route existante sur une longueur de 505.70 m. La piste de mobilité douce présente une largeur de 3 m et une large bande verte d'une largeur minimale de 1 m est prévue entre la piste et la chaussée existante. Afin de permettre le croisement entre deux véhicules poids-lourds, un accotement stabilisé est prévu au bord de la route de C. \_\_\_\_\_ permettant de



garantir à cet endroit une largeur de chaussée de 5.6 m. Le chemin de mobilité douce présente un décrochement de 3 cm par rapport à la route d'accès afin de garantir sa perceptibilité pour les personnes malvoyantes. Les pentes sont comprises entre 1.30 % et 5.8 %, conformément à la réglementation liée aux personnes à mobilité réduite. L'insertion des cycles sur la piste de mobilité douce à l'est se fait sur une longueur de 20 m conformément à la norme VSS 40 252. L'accrochage du côté ouest se fait sur la place existante. Un nouveau passage pour piétons est également prévu à l'est afin de raccorder le trottoir existant. Une signalisation adaptée et un système d'éclairage y seront mis en place. Pour le reste, la chaussée de la route n'est pas impactée par le projet et la signalisation et l'éclairage public existants sont maintenus.

Le projet implique une emprise de 1'890 m<sup>2</sup> sur l'art. ggg RF, en zone agricole et en surface d'assolement. L'accès à cette parcelle sera adapté et traité comme un trottoir traversant. Aucune eau évacuée n'est déversée sur l'art. ggg RF (cf. not. convention d'utilisation du 17 août 2021; rapport technique du 28 septembre 2021).

3.2. Dans sa décision du 23 août 2022, la commune rappelle que d'autres mesures ont déjà été réalisées dans le secteur conformément aux projets d'agglomération, comme l'aménagement d'arrêts de bus et d'un contrôle d'accès dans le carrefour K.\_\_\_\_\_. Elle relève que le quartier de D.\_\_\_\_\_, situé au sud-ouest de B.\_\_\_\_\_, n'est actuellement pas connecté en mobilité douce à la rue de E.\_\_\_\_\_, et donc à la ville. Le caractère non urbanisé du tronçon de la route de C.\_\_\_\_\_ qui relie le quartier de J.\_\_\_\_\_ au quartier de I.\_\_\_\_\_ ne serait pas confortable pour la mobilité douce. Elle estime donc que la liaison de mobilité douce est nécessaire, avec des aménagements le long de la route de C.\_\_\_\_\_, entre la rue de E.\_\_\_\_\_ et le quartier de D.\_\_\_\_\_. Cette liaison est, par ailleurs, coordonnée avec le tourisme pédestre. Le projet est conforme au PDCom qui prévoit un chemin de mobilité douce le long de la route de C.\_\_\_\_\_. Le PA 3 intègre cette mesure infrastructurelle. Elle considère qu'il existe donc un intérêt public prépondérant à sa réalisation, puisque, sans cet aménagement, un quartier tout entier se trouverait sans liaison de mobilité douce et la sécurité des piétons et des cyclistes ne serait pas améliorée.

3.3. Dans sa décision d'approbation et sur recours, la DIME estime, en se référant au préavis de synthèse du 20 juillet 2023 du SPC, que le projet répond aux conditions légales et aux aspects normatifs, et qu'il peut être approuvé. Le service spécialisé ne formule, quant à lui, pas de remarques sur les préavis favorables, avec ou sans conditions, de ses sections et des autres services ou organes consultés. Sur cette base, la DIME a notamment fait siennes les observations du SMO du 20 décembre 2022, à savoir que l'aménagement du raccordement de mobilité douce projeté constitue la mesure 7.3 du PA 3 de Mobul – ce que l'association de communes a d'ailleurs aussi confirmé le 12 septembre 2022 – et que son but est de garantir une liaison de mobilité douce sûre et confortable vers le centre-ville. La DIME estime que la bande longitudinale actuellement marquée n'est pas adaptée et qu'elle est dangereuse, de sorte que le projet de liaison est d'utilité publique. Elle s'appuie également sur la détermination du 30 novembre 2022 du SPC, selon laquelle la vitesse signalée et effective ne doit pas dépasser les 60 km/h dans la zone des passages pour piétons afin de respecter la norme VSS 40 241, et que ces derniers ne sont plus tolérés sur des tronçons limités à 80 km/h. Les exemples cités par le recourant constitueraient donc des cas isolés voués à disparaître. Enfin, l'autorité d'approbation reprend les constats du SEn selon lesquels l'éclairage dynamique choisi permet de limiter les émissions lumineuses et d'économiser de l'énergie, sans affecter la sécurité du trafic (cf. détermination du SEn du 23 novembre 2022). Elle estime ainsi que la commune a respecté le cadre légal et les normes techniques en vigueur, et que

le projet d'aménagement peut être validé, dès lors qu'il repose sur une appréciation adéquate, approfondie et proportionnée des divers intérêts publics en jeu.

3.4. Dans ces circonstances, rien n'indique que le projet litigieux s'éloigne des prescriptions légales et des principes fixés par le droit supérieur en matière de construction et d'aménagement de chemins de mobilité douce notamment en lien avec la sécurité routière et la promotion de la mobilité multimodale. Le chemin projeté va dans le sens de la planification directrice supérieure et son objectif est d'augmenter la part modale de la mobilité douce. Il répond aux exigences des différents services concernés, notamment en matière de protection de l'environnement, de mobilité et de sécurité.

Sur ce point, la Cour tient notamment à rappeler que l'aménagement de chemins de mobilité douce le long et aux abords des routes est l'œuvre d'un compromis entre les exigences liées à leur situation, la sécurité routière et la faisabilité technique. Dans ce contexte, l'accessibilité et l'attractivité des chemins de mobilité douce sont des éléments importants, car ils s'inscrivent dans le cadre du développement de la région et de la commune, relevant de leur autonomie respective. A cet effet, il apparaît pertinent et justifié que, pour des questions de processus et de budget, les différents projets d'aménagements régionaux et communaux s'étendent sur une certaine période. Il ne serait pas envisageable qu'ils soient réalisés tous en même temps, le développement régional ou communal étant un processus continu. Cela signifie que les emplacements possibles pour les chemins de mobilité douce sont nécessairement limités par le respect de ces contraintes et la répartition démographique des habitants de la commune et de leurs utilisateurs, et que, dans ce cadre, les explications de l'autorité planificatrice revêtent une importance particulière. Il n'appartient partant pas au recourant de substituer son opinion à celle de l'autorité communale, responsable de la planification des aménagements routiers sur son territoire, tout comme il ne lui appartient pas de remettre en cause l'ordre dans lequel elle procède aux différents aménagements routiers sur son territoire ou la manière dont elle les priorise dans le temps.

Partant, l'appréciation du projet par l'autorité intimée, suivant en cela les nombreux préavis favorables au projet, n'est pas critiquable.

4.

Dans ce contexte, les arguments soulevés par le recourant à l'appui de son recours ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

4.1. Le recourant fait d'abord valoir que l'autorité n'a pas tenu compte de l'intérêt public à la préservation des surfaces d'assolement. Il estime que le principe du maintien de ces surfaces devrait prévaloir sur l'intérêt à la réalisation du projet litigieux. Il considère également que le projet ne présente qu'une importance locale, et non régionale, et qu'une emprise sur des surfaces d'assolement n'est dès lors pas admissible selon le PDCant.

4.1.1. Les surfaces d'assolement sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l'art. 3 al. 2 let. a LAT. Selon l'art. 26 OAT, elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée).

La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Selon l'art. 26 al. 3 OAT, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l'art. 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT).

La jurisprudence n'exclut pas que des surfaces d'assolement puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles (cf. ATF 145 II 32 consid. 7.1). Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète tenant compte notamment du fait que la part cantonale de surface d'assolement doit être garantie à long terme. Un examen des sites alternatifs doit avoir lieu (cf. Plan sectoriel des surfaces d'assolement, ch. 4, Principe n° 1). Il y a en outre lieu d'évaluer dans quelle mesure le terrain concerné pourrait à nouveau être cultivé et, lorsque la surface minimale cantonale n'est pas atteinte ou ne l'est que de peu, une compensation doit être opérée (cf. ATF 145 II 18 consid. 4.1; 134 II 217 consid. 3.3; arrêt TF 1C\_564/2020 du 24 février 2022 consid. 6.1).

Pour le canton de Fribourg, la surface minimale des surfaces d'assolement a été fixée par la Confédération à 35'800 ha (cf. Plan sectoriel des surfaces d'assolement, ch. 3.2); selon les statistiques des surfaces d'assolement en Suisse de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), état novembre 2023, le canton de Fribourg dispose d'un excédent de 489 ha (soit 36'364 ha de surfaces d'assolement pour un quota de 35'875 ha, soit supérieur au contingent de 35'800 ha du plan sectoriel; cf. ARE, Statistique des surfaces d'assolement en Suisse 2023 – Statistique et analyses, p. 20, disponible sur <https://are.admin.ch> > Développement et aménagement du territoire > Bases et données > Statistique des surfaces d'assolement en Suisse, consulté le 16 août 2024)

4.1.2. Dans la présente occurrence, il faut rappeler que l'autorité intimée a d'abord tenu compte de l'ensemble des préavis des services concernés et qu'elle a effectué une pesée complète des intérêts en présence (cf. *supra* consid. 3.4).

Le recourant se méprend d'abord lorsqu'il soutient que l'autorité a fait abstraction du préavis négatif de la section Agriculture de Grangeneuve et fait une lecture incomplète et intéressée de son préavis négatif du 5 octobre 2022. Cette dernière a certes estimé que le chemin de mobilité douce pouvait emprunter le côté sud-est de la route sur la moitié du tracé environ pour mieux préserver la surface d'assolement en reportant l'emprise sur un terrain de moindre qualité. Elle a toutefois relevé que le projet était bien détaillé du point de vue de la mobilité et de la sécurité des traversées. Elle a donc exigé que l'emprise soit compensée par la réhabilitation de surfaces agricoles dans la région si le projet venait à être mis en œuvre. Au surplus, dans ses observations du 7 novembre 2022, la section Agriculture de Grangeneuve a encore précisé que ses remarques ne portaient que sur les éléments qui relevaient de son domaine de compétences et qu'il appartenait à la DIME de procéder à la pondération des intérêts en présence.

En réponse à ces remarques, le SPC a constaté, dans son préavis de synthèse, que la commune avait effectivement pris en considération plusieurs variantes afin d'examiner les possibilités de réduire, voire d'éviter, toute atteinte à des surfaces d'assolement, mais que le projet retenu était le plus adapté pour des raisons techniques. Dans sa décision, la DIME a ainsi souligné que c'était de manière cohérente, soit en adéquation avec son domaine de compétences, que la section Agriculture de Grangeneuve avait préavisé défavorablement le projet, dès lors que ce dernier avait recours à des surfaces d'assolement à des fins non agricoles. Cela étant, elle a considéré que

l'intérêt à la sécurité routière, à l'accessibilité et à l'attractivité du chemin de mobilité douce devait l'emporter.

4.1.3. La Cour ne voit, pour sa part, pas en quoi une telle appréciation prêterait le flanc à la critique. Dans la mesure où le canton dispose de surfaces d'assolement excédentaires (+489 ha), la consommation de 1'890 m<sup>2</sup> de telles surfaces ne crée aucun risque que le canton ne puisse plus respecter le contingent y relatif.

Vu cet excédent, aucune compensation n'était dès lors obligatoire selon le PDCant (cf. T301. Surfaces d'assolement, p. 1 ss). Toutefois, la Cour relève également que la décision d'approbation fait siennes les conditions émises dans les différents préavis. Il n'en va pas autrement des conditions émises par la section Agriculture de Grangeneuve selon lesquelles l'emprise sur les surfaces d'assolement devra être compensée par la réhabilitation de surfaces agricoles dégradées dans la région, qui recouvreraient ainsi leur statut de surface d'assolement après ces travaux de réhabilitation. Le fait que les surfaces d'assolement consommées soient entièrement compensées, alors que l'excédent cantonal ne l'imposait pas, doit également être pris en considération dans la pesée globale des intérêts; c'est donc à tort et sur la base d'une mauvaise lecture du préavis de la section Agriculture de Grangeneuve que le recourant soutient que le projet litigieux conduit à la consommation de surfaces d'assolement qui ne sont pas compensées.

4.1.4. Au surplus, il convient de souligner que, selon le PDCant qui lie les autorités communales et cantonales, sont notamment considérées comme admissibles les emprises sur les surfaces d'assolement destinées à la réalisation d'infrastructures publiques d'importance nationale, cantonale ou régionale, ou à la réalisation de mesures ou projets imposés par leur destination (cf. T301. Surfaces d'assolement, p. 1). Comme déjà mentionné (cf. *supra* consid. 3.3), le chemin litigieux consiste en la mesure 7.3 du PA 3 qui a été approuvé en priorité A. Dès lors que cette mesure est inscrite dans un plan d'agglomération ayant valeur de plan directeur régional, son importance régionale au sens du PDCant ne fait guère de doute. Il importe peu que cette mesure n'ait pas été explicitement rappelée dans le PA 4. L'objectif de ce dernier est de compléter les mesures adoptées dans le cadre des PA 1 et PA 3, et non pas de les remplacer (cf. PA 4, ch. 7.4.1, p. 127). Il est d'ailleurs expressément fait mention dans le PA 4 que "*cette continuité dans la planification fait que l'ensemble des mesures prévues dans les PA précédent restent pertinentes au regard du PA 4*" (cf. PA 4, ch. 2.1.2, p. 25). L'emprise sur les surfaces d'assolement, propriété du recourant, est par conséquent conforme aux principes inscrits dans le PDCant, quoi qu'en pense l'intéressé, ce d'autant plus que cette emprise ne modifie en rien l'affectation des surfaces à la zone agricole et que le projet de chemin de mobilité douce ne réduit pas significativement le potentiel de production agricole de la surface visée par l'emprise s'il venait à être démantelé.

4.2. Le recourant fait ensuite valoir que l'autorité intimée n'aurait pas suffisamment examiné d'autres variantes qu'il juge préférable pour le tracé du chemin litigieux, notamment en termes de consommation de surfaces d'assolement.

4.2.1. En vertu notamment de l'art. 2 al. 1 let. b OAT, les autorités doivent examiner, compte tenu du développement spatial souhaité, quelles possibilités et variantes entrent en ligne de compte. Bien que certains choix de l'autorité soient guidés par une logique de l'action ou de l'opportunité, la concrétisation d'un projet doit quant à elle toujours s'inscrire dans un cadre juridique, qui peut impliquer une réflexion sur les variantes à envisager (cf. FAVRE, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Entre opportunité et légalité, *in* Mélanges Pierre Moor, 2005, p. 691 s.). Le droit fédéral n'oblige toutefois pas, de façon générale,

l'auteur du projet à élaborer des projets alternatifs et il n'exige de toute manière pas une analyse des variantes aussi détaillée que celle qui est faite pour le projet lui-même (cf. arrêts TF 1C\_97/2017 du 19 septembre 2018 consid. 5.1; 1C\_109/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4.2; 1C\_330/2007 du 21 décembre 2007 consid. 9.4). L'examen de variantes doit être d'autant plus détaillé que des normes contraignantes protègent expressément des intérêts menacés par le projet (cf. ATF 137 II 266 consid. 4; arrêt TF 1C\_648/2013 du 4 février 2014 consid. 4). Il s'impose lorsque la législation exige un emplacement justifié par la destination du projet (cf. arrêt TF 1C\_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 5.1).

Lors de la planification d'installations publiques, le temps et les coûts investis pour l'élaboration de variantes de projet et d'alternatives, y compris des mesures de protection, doivent rester dans des proportions acceptables. S'il apparaît déjà sur la base d'une esquisse du projet ou d'un calcul sommaire des coûts qu'une solution est entachée d'importants désavantages, elle peut être jugée inappropriée et être écartée du processus de sélection sans études ou devis plus approfondis. Les autorités d'application disposent de suffisamment de spécialistes pour estimer l'ordre de grandeur des coûts de mesures de construction supplémentaire sans devoir élaborer un projet détaillé (cf. ATF 117 Ib 425 consid. 9d; arrêts TF 1C\_387/2021 du 20 février 2023 consid. 3.2.3; 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.2 et 4.6; 1C\_350/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.1).

Il ne faut enfin pas perdre de vue que chaque variante peut comporter différents avantages, respectivement désavantages, le cas échéant pour d'autres propriétaires, et constituer pour eux aussi une atteinte à la garantie à la propriété. Dans ces circonstances, la latitude du planificateur est forcément importante, dès lors que, souvent, aucune variante ne peut être réalisée sans que certains propriétaires ne se voient désavantagés ou incommodés. Il est alors judicieux de se laisser guider, pour juger de la proportionnalité du choix de la variante, bien plus par le but de l'infrastructure en question que par l'intérêt privé de chaque propriétaire foncier.

4.2.2. D'après le rapport technique mis à l'enquête, plusieurs variantes de tracés ont été étudiées afin d'affiner les besoins et contraintes du projet.

La première variante, dite "bande verte de 3 mètres", proposait une telle bande entre la piste de mobilité et la route de C.\_\_\_\_\_. Cependant, cette option a été abandonnée par la commune au motif que les coûts et les bénéfices ne justifiaient pas l'emprise nécessaire supplémentaire sur des surfaces d'assolement. La plantation d'arbres a ainsi été supprimée dans la variante retenue et seule une bande herbeuse de 1 mètre a été conservée pour séparer les flux piétons/cyclistes des flux motorisés.

La deuxième variante, dite "sud complète", envisageait la réalisation de la piste mixte au sud de la route de C.\_\_\_\_\_. Cette option n'a pas été retenue en raison de l'absence de continuité du chemin mixte prévu sur la future route d'accès depuis le carrefour K.\_\_\_\_\_, de la nécessité de prévoir une traversée supplémentaire de la chaussée pour les usagers de la piste sur un tronçon limité à 80 km/h et d'un problème de visibilité au niveau de la route d'accès. Les art. III et mmm RF situés au sud de la route se situant en zone inondable, il était également nécessaire de réaliser un important remblai. Il fallait encore construire un important ouvrage de soutènement au droit des art. nnn, ooo et ppp RF. De plus, cette variante avait un impact sur la chambre de ventilation de l'adduction d'eau, nécessitait le déplacement des moloks, et son coût était deux fois plus élevé que celui de la variante retenue.

La troisième variante, "sud avec déplacement de la route de C. \_\_\_\_\_", proposait de déplacer la route au niveau des art. nnn, ooo et ppp RF pour réaliser la piste mixte. Cette option a également été rejetée pour des raisons similaires. Elle nécessitait également des emprises sur des parcelles en zone à bâtir ainsi que la modification du réseau routier existant et, par conséquent, impliquait la modification du système d'écoulement des eaux, et son coût était plus élevé que celui de la variante retenue.

Enfin, la quatrième variante, "sud partielle", combinait la variante retenue et la variante sud. Le tracé de la piste mixte était déplacé au sud de la route de C. \_\_\_\_\_ au niveau des art. qqq et mmm RF, puis reprenait le tracé au nord dès l'art. nnn RF. Cette option a aussi été rejetée pour des raisons similaires. Elle impliquait même une seconde traversée de la chaussée pour les usagers de la piste de mobilité impliquant des risques supplémentaires et son coût était sensiblement plus élevé que celui de la variante retenue.

Dans sa décision du 23 août 2022, la commune a encore examiné une autre variante, proposée par le recourant dans son opposition, consistant en la création d'un chemin pour les piétons sur le talus de l'art. mmm RF et laissant les vélos partager la route avec le trafic motorisé. Elle a estimé que cette variante n'était pas réaliste techniquement et n'était pas pertinente du point de vue des flux. Le chemin pour piétons proposé se trouvait en zone inondable, nécessitait un allongement du tracé et n'était pas le plus direct. De plus, avec un dénivelé d'environ 13 m, il n'était pas utilisable par les personnes en situation de handicap, malvoyantes ou par les personnes accompagnées de poussettes. Cette variante excluant toute une catégorie d'usagers, elle n'était donc pas conforme à la législation fédérale notamment sur l'élimination des inégalités envers les personnes en situation de handicap. Enfin, en laissant les vélos sur la route avec le trafic motorisé, la variante proposée par le recourant n'est pas conforme à la planification régionale directrice (mesure 7.3 du PA 3).

4.2.3. La Cour constate dans ces conditions que, après avoir mis en évidence l'intérêt public d'une liaison de mobilité douce à l'endroit prévu, le rapport technique a décrit pas moins de quatre variantes de tracé tendant à résoudre au mieux les déficits constatés par la situation actuelle. La commune a encore examiné une variante supplémentaire proposée par le recourant lui-même.

Ces variantes ont toutes été évaluées de manière détaillée en fonction de plusieurs critères, notamment la sécurité pour les usagers de la piste mixte et la conformité aux normes VSS (nombre de traversées de la chaussée, vitesse des véhicules), la conformité à la planification régionale directrice (piste mixte vélo/piétons, séparation avec le flux motorisé), l'accessibilité (longueur du tracé, accessibilité pour les personnes en situation de handicap ou pour les personnes à mobilité réduite), l'impact foncier (emprise, nécessité de remblais ou de soutènement), l'impact sur le bâti existant (modification du tracé de la route, déplacement d'installations de collecte des déchets), l'impact sur la nature et les surfaces d'assolement, la complexité technique et la praticabilité du tracé en évitant les zones inondables.

L'autorité d'approbation, suivant en cela l'autorité planificatrice, a ainsi procédé à une pesée des intérêts complète et globale, dans le but de retenir la variante la plus judicieuse. Elle a notamment écarté celles qui nécessitaient davantage de surfaces d'assolement et on comprend notamment bien pourquoi d'autres variantes, notamment celles passant de l'autre côté de la route, présentaient un danger plus important, dès lors qu'elles impliquaient nécessairement plusieurs traversées de la chaussée dans une zone limitée à 80 km/h pour être raccordées au réseau de mobilité existance, ce qui s'éloigne au demeurant des normes techniques applicables.

A l'inverse, la construction de la variante retenue n'est pas problématique du point de vue technique. Elle limite les traversées de la chaussée, contribuant sensiblement à la sécurité de ses usagers. Elle évite également de trop empiéter sur les surfaces d'assolement, en limitant l'emprise à ce qui est absolument nécessaire pour maintenir la piste mixte en site propre conformément à la planification régionale et communale directrices. Elle n'implique pas une modification du tracé de la route et n'empiète pas sur la zone à bâtir. Elle est accessible à l'ensemble des usages et est facilement praticable en tant qu'elle ne traverse aucune zone inondable.

4.2.4. Dans ces circonstances, on comprend bien les raisons pour lesquelles la variante retenue devait être privilégiée, quels sont les intérêts en jeu et comment ceux-ci ont été pondérés pour justifier la nécessité d'une emprise de 1'890 m<sup>2</sup> sur des surfaces d'assolement. Quoi qu'en pense le recourant, il suffisait de lire attentivement les documents mis à l'enquête pour comprendre quels intérêts l'autorité entendait privilégier.

Face à ces raisonnements détaillés, le recourant ne pouvait donc pas se contenter d'affirmer, de manière péremptoire, que *"le dossier ne présente pas une étude fiable de variantes démontrant qu'aucune solution moins gourmande en surface d'assolement ne permette d'atteindre les buts recherchés"*. Il joue sur les mots et perd de vue les principes fixés par le droit fédéral et la jurisprudence, exprimés dans les considérants qui précèdent.

Ainsi, nonobstant le fait que l'autorité planificatrice, puis l'autorité intimée, ont déjà répondu de manière détaillée aux critiques du recourant, les éléments soulevés dans le cadre de son recours ne sont pas en mesure de démontrer que l'examen des variantes au sens de l'art. 2 al. 1 let. b OAT, tel qu'effectué, serait insuffisant.

4.3. Dans ce contexte, le rapport technique du 3 octobre 2023, réalisé à la demande du recourant par l'ingénieur R. \_\_\_\_\_ de la société S. \_\_\_\_\_ SA dans le cadre de la préparation du recours devant le Tribunal cantonal, n'est d'aucun secours.

4.3.1. Ce document, que le recourant présente comme un *"rapport d'expertise privée"*, aurait pour objectif, selon lui, d'apporter de *"nouvelles connaissances essentielles"*, de *"contribuer de manière décisive à la clarification des faits"* et de rendre ainsi inutile une *"expertise neutre"*.

Or, la Cour constate que ce rapport se livre davantage à un plaidoyer qu'à une analyse objective. L'ingénieur commence par critiquer de manière générale l'approche choisie par la commune en matière d'aménagement, sans étayer ses propos par des éléments factuels concrets. Il centre ensuite son analyse sur la situation particulière du recourant, affirmant que son rapport vise à remédier à des *"problèmes graves d'accès et d'exploitation de l'entreprise agricole"* et aux *"insuffisances du projet mis à l'enquête"* (cf. rapport du 3 octobre 2023, p. 1, pièce 3 du recourant). Par ailleurs, l'ingénieur émet des critiques sans fondement scientifique, comme lorsqu'il affirme que le maintien d'une vitesse maximale de 80 km/h constitue un danger pour les usagers de la route, et ne justifie d'aucune compétence particulière en matière de sécurité routière pour étayer cette affirmation. Le rapport s'attaque également à l'appréciation juridique de la commune, jugeant incompréhensible que la DIME n'ait pas accordé plus de poids à l'agriculture dans sa stratégie d'aménagement. L'ingénieur reproche à l'autorité de *"ne pas tenir compte des préavis"*, de mener un projet *"irréfléchi"* et de *"détruire inutilement des terres d'assolement"*. Formulées de manière péremptoire, ces affirmations ne s'appuient toutefois sur aucun élément de fait objectif. Enfin, l'ingénieur plaide en faveur des variantes proposées par le recourant, dont le bilan est, selon lui,

"*extraordinaire*" et qu'il présente comme la seule solution viable "*pour remédier à ce gâchis*", alors que l'autorité, dans sa pesée d'intérêts, "*déclasse totalement les arguments forts de Grangeneuve*".

4.3.2. Un tel plaidoyer en faveur du recourant ne saurait être assimilé à un rapport d'expertise, même réalisé à titre privé. L'auteur du rapport cherche principalement à discréditer le travail des autorités et à défendre l'interprétation que fait le recourant de la situation juridique, ce qui relève précisément d'une question de droit et non de l'établissement des faits. Les quelques éléments factuels présentés ne portent que sur des points déjà connus de l'autorité au moment de sa décision et n'apportent pas de nouvelles données susceptibles de la modifier.

De plus, la Cour note que l'ingénieur en question s'est présenté comme le conseiller technique du recourant lors de la séance de conciliation du 8 avril 2021 (cf. PV de la séance du 8 avril 2021, pièce 6 en annexe au recours du 26 septembre 2022 devant la DIME). Dans ces conditions, son impartialité et son indépendance sont fortement contestables. Il ne se justifie donc pas de confronter davantage ce rapport aux autres éléments du dossier, en particulier au rapport technique aux différents préavis des services spécialisés. Ce rapport ne permet en aucun cas de remettre en cause les conclusions de l'autorité intimée.

4.4. Pour tous ces motifs, la Cour retient que l'autorité d'approbation des plans, suivant en cela l'autorité planificatrice, a respecté le cadre légal et les normes techniques en vigueur. Vu le large pouvoir d'appréciation dont cette dernière dispose dans l'examen des variantes, il n'appartient pas à la Cour de céans de lui substituer sa propre appréciation. Dès lors que son examen repose sur une évaluation adéquate, approfondie et proportionnée des divers intérêts en jeu, y compris celui au maintien et à la protection des surfaces d'assolement, il n'y a pas lieu de la remettre en question.

Enfin, dans la mesure où la pesée des intérêts effectuée relève du droit, on ne voit pas qu'une inspection locale, destinée à l'établissement des faits, puisse encore être adéquate en l'espèce, le dossier contenant déjà tous les éléments factuels pertinents et nécessaires pour que la Cour puisse statuer en toute connaissance de cause. Partant, il convient, par appréciation anticipée des preuves, de rejeter la réquisition du recourant en ce sens.

Vu ce qui précède, la décision d'approbation des plans et sur recours de la DIME doit être confirmée et le recours (602 2023 121) rejeté.

5.

Il convient encore d'examiner les conséquences de ce rejet sur le recours formulé contre la décision de pose de panneaux de signalisation et de marquage du SPC (603 2023 157).

A cet effet, il faut souligner que cette seconde décision ne fait que mettre en œuvre le marquage et la signalisation approuvés dans les plans. Le recourant reproche toutefois essentiellement au SPC de ne pas avoir attendu l'entrée en force de la décision d'approbation des plans. Son second recours se contente ensuite de reproduire l'ensemble des griefs déjà formulés dans son premier mémoire, en expliquant pourquoi la décision d'approbation des plans serait erronée. Dès lors que cette dernière est toutefois confirmée, la question de la coordination des procédures ou de la suspension de la cause ne se pose plus.

La Cour constate donc que le recours (603 2023 157), qui ne fait état d'aucune autre motivation indépendante, n'a plus de portée propre. Son sort étant entièrement lié par les considérants qui précèdent, il convient formellement également de le rejeter.



6.

6.1. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administratif (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de fixer les frais à CHF 3'500.- et de les compenser par les avances de frais respectives de CHF 2'500.- prestée le 19 octobre 2023 au compte de la procédure 602 2023 121, et de CHF 1'000.- prestée le même jour au compte de la procédure 603 2023 157.

6.2. Pour le même motif, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA), ni pour ses frais de représentation ni pour les honoraires à hauteur de CHF 13'247.10 qu'il fait valoir pour son expertise privée.

### **la Cour arrête :**

- I. Les causes 602 2023 121 et 603 2023 157 sont jointes.
- II. Les recours 602 2023 121 et 603 2023 157 sont rejetés.
- III. Des frais de procédure de CHF 3'500.- sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par les avances de frais de CHF 2'500.- (602 2023 121) et de CHF 1'000.- (603 2023 157) déjà prestées.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- V. Notification.

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

La fixation du montant des frais de procédure peut, 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).

Fribourg, le 16 août 2024/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur