

# FR\_GERICHTE 602 2018 114 vom 16. April 2019

FR Kantonsgericht, 2019-04-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2018\\_114](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2018_114)

FR: FR\_GERICHTE 602 2018 114 du 16 avril 2019

IT: FR\_GERICHTE 602 2018 114 del 16 aprile 2019

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 50

lits médicalisés – dont le besoin dans le district de la Broye est notoire – ainsi que 30 à 40 appartements avec services pour personnes âgées. Elle explique qu'une clinique sera également érigée afin de prodiguer des soins, tels que le traitement de la démence, des addictions, des troubles de l'alimentation, de la dépression et d'autres maladies; des constructions supplémentaires permettront l'accueil d'une institution de la formation médicale, d'une crèche ou d'une bibliothèque. Sur ce constat, elle soutient qu'il est nécessaire de maintenir la zone d'intérêt général à cet endroit, le seul sur le territoire de la commune où un tel projet peut selon elle être réalisé. Par ailleurs, s'agissant – de l'avis de la recourante – d'une expropriation matérielle, elle relève que le déclassement n'est pas justifié par un intérêt public, dès lors qu'il ne s'impose pas à la lumière des principes de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Elle souligne de plus que les terrains ne se prêtent pas à l'agriculture et qu'ils sont équipés. Elle ajoute que ce secteur est maintenu en zone à bâtir dans le nouveau plan directeur cantonal (PDCant). Enfin, selon elle, la mesure n'est pas proportionnelle, car elle constitue une atteinte particulièrement grave à sa garantie de la propriété, tant pour des raisons financières qu'économiques et sociales, sans un rapport de proportion avec les intérêts que semble vouloir atteindre la DAEC. E. Le 5 octobre 2018 également, la Commune de Gletterens a interjeté un recours contre les décisions sur recours et d'approbation auprès du Tribunal cantonal (602 2018 115). Elle conclut – sous suite de frais et dépens – à l'annulation de celles-ci et demande principalement à ce qu'il soit constaté que l'article 24 RF était déjà affecté en zone à bâtir dans l'ancien PAL et que la présente révision du PAL ne le classe pas nouvellement dans cette zone. Elle demande de plus que l'article 85 RF soit maintenu en ZIG compte tenu de l'adaptation de la surface découlant de la modification n° 17 (mise en zone agricole de la haie existante) et de la modification n° 100, en maintenant un périmètre de PAD obligatoire pour ce secteur et en confirmant l'article 28 du RCU y relatif. Subsidiairement, elle sollicite le renvoi pour approbation dans le sens des conclusions précitées. La commune reproche à la DAEC d'avoir constaté de façon manifestement inexacte et incomplète certains faits pertinents; en particulier, elle souligne que l'autorité intimée n'a pas pris en compte le fait que le projet prévu dans la ZIG est concret, d'utilité publique, sans influence négative sur le paysage et la nature, directement attenant à des zones déjà construites et facilement accessible au public. Selon elle, l'autorité a violé le droit, notamment les principes de l'art. 15 LAT, dès lors que le besoin de maintenir la ZIG était avéré. Elle ajoute que ce secteur est le seul endroit dans la région où un tel projet peut être réalisé. Elle soutient que la décision

viole son autonomie communale, le principe de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. La commune relève en outre que l'article 24 RF était affecté, dans l'ancien PAL, en zone village et non en zone de fermes agricoles comme l'affirme la DAEC, avec pour conséquence que cette surface ne peut pas engendrer la violation du moratoire. F. Invités à se déterminer, C.\_\_\_\_\_ et Pro Natura – opposants aux modifications nos 15 à 19 et ayant recouru auprès la DAEC – ont renoncé à formuler des conclusions formelles dans leurs courriers des 10 novembre 2018 et 6 février 2019, respectivement, du 28 novembre 2018.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 27 G. Dans ses observations du 19 décembre 2018, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle se réfère à sa décision, en ajoutant que le projet de développement compromettrait non seulement la réserve naturelle de la Grande Cariçaie, mais nuirait également au paysage caractéristique en donnant l'impression d'une urbanisation presque complète dans ce secteur. Elle soutient en outre que le maintien d'une zone d'intérêt général à cet endroit consiste en un mitage du territoire. Elle estime également qu'elle n'a pas violé le droit d'être entendu des parties. La Direction rappelle qu'elle est fondée à corriger la planification lorsque celle-ci ne tient pas, ou pas suffisamment, compte de la législation fédérale ou lorsqu'elle apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics dépassant la sphère communale. Pour le surplus, elle réitère que la mesure de planification ne respecte pas l'art. 15 LAT à plusieurs égards. Elle produit – outre son propre dossier – les observations complémentaires sur les recours de l'Association de la Grande Cariçaie du 14 novembre 2018 et du Service de l'environnement (SEn) du 5 décembre 2018. H. Le 5 avril 2019, la commune s'est encore déterminée sur le courrier de C.\_\_\_\_\_ du 6 février 2019. I. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Selon l'art. 42 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet. Il convient notamment de procéder de la sorte lorsqu'on est en présence d'une connexité de fait et de droit entre les décisions querellées. L'existence d'un lien étroit sous l'angle procédural et factuel entre les décisions attaquées et le fait qu'elles posent pour l'essentiel les mêmes questions juridiques parlent en faveur d'une jonction des causes (RFJ 2010 p. 157, consid. 2b). Ces conditions sont satisfaites en l'espèce, dès lors que les recours concernent la même décision d'approbation et en grande partie les mêmes faits, respectivement la même mesure de planification. Les griefs soulevés sont en outre similaires. Partant, les recours 602 2018 114 et 602 2018 115 sont joints et le Tribunal statuera dans un seul jugement. 1.2. La société recourante – propriétaire d'une parcelle dans le secteur concerné par les mesures d'aménagement du territoire qu'elle conteste – et la commune recourante – au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire – sont habilitées à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposés dans le délai et les formes prescrits, les recours sont recevables en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a CPJA. L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile par la société recourante (procédure 602 2018 114), le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur les mérites des recours.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 27 2. 2.1. Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit 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.

2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, ad art. 2 p. 34 et les références citées).

3. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, la société recourante se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue, du fait que l'autorité intimée aurait insuffisamment motivé sa décision. En outre, elle soutient que la publication dans la FO de la décision du 5 septembre 2018 ne permettait pas de déterminer quelles étaient les mesures d'aménagement qui n'avaient pas été approuvées par la DAEC, empêchant ainsi les administrés de se rendre compte de sa portée.

3.1. Le droit d'être entendu comprend notamment le droit de toute partie de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 135 II 286 consid. 5.1). Dans la procédure d'aménagement du territoire, la protection juridique individuelle et la garantie du droit d'être entendu sont concrétisées à l'art. 33 al. 1 LAT, en vertu duquel les plans d'affectation doivent être mis à l'enquête publique; les formalités sont pour le surplus réglées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, l'art. 33 LAT exige la mise à l'enquête des plans d'affectation, mais pas celle des projets de plans. Cette exigence est satisfaite lorsqu'une procédure prévoit la mise à l'enquête publique du plan d'affectation uniquement après son adoption par l'organe compétent, comme point de départ de la procédure de recours. Il s'ensuit que les objections peuvent être formulées dans le cadre d'une procédure d'opposition ou de recours (ATF 135 II 286 consid. 5.3). Lorsqu'un projet a été modifié après avoir été soumis à l'enquête publique, une nouvelle enquête n'est nécessaire que si la modification s'avère essentielle, au point que la nouvelle version doive être assimilée à un nouveau projet (cf. ATF 98 Ia 475 consid. 2).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 27 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) implique également le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre et la contester utilement s'il y a lieu, et que la juridiction de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision (cf. ATF 136 I 229 consid. 5.2; 135 III 670 consid. 3.3.1).

3.2. En l'espèce, la DAEC a publié le texte suivant dans la FO n° 13 du 30 mars 2018: "Droit d'être entendu – Commune de Gletterens Révision générale du plan d'aménagement local La Direction de l'aménagement, de

l'environnement et des constructions (DAEC) publie les différentes mesures qu'elle compte prendre dans sa décision d'approbation en application des articles 86 al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et 34 al. 1 du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC). En l'état, la DAEC envisage de ne pas approuver: (...) > les modifications Nos 15, 16, 18 et 19 ainsi que le maintien de la zone d'intérêt général et du périmètre de plans d'aménagement de détail obligatoire au secteur Sur-le-Château; (...) Le dossier, comprenant les préavis des services et organes consultés ainsi que le préavis de synthèse du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), peut être consulté auprès du SeCA, secrétariat aménagement, bureau B.1.2, Chancellerie d'Etat, rue des Chanoines 17, à Fribourg. La commune et les personnes intéressées peuvent déposer, dans un délai de trente jours dès la présente publication, leurs éventuelles déterminations, par écrit, à la DAEC, à l'adresse précitée." Depuis la publication de la mise à l'enquête dans la FO n° 23 du 10 juin 2016, la société recourante devait être au courant que la planification communale était en cours de révision. Le 30 mars 2018 – au travers du texte susmentionné –, elle a pu apprendre que les modifications nos 15 à 19 concernant la parcelle en sa possession étaient contestées. A ce moment déjà, il lui incombait de consulter le dossier mis à disposition. Par la suite, dans la FO n° 36 du 7 septembre 2018, la DAEC a publié ce qui suit: "Commune de Gletterens Décision du 5 septembre 2018 approuvant partiellement la révision générale du plan d'aménagement local de la commune de Gletterens. Conformément à l'article 86 al. 4 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions et à l'article 36 du règlement d'exécution du 1er décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, la décision en référence et le dossier peuvent être consultés durant trente jours auprès du Secrétariat communal et du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), rue des Chanoines 17, à Fribourg. La décision d'approbation de la direction peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les trente jours pour les points qui peuvent être directement contestés devant cette autorité."

Tribunal cantonal TC Page 8 de 27 En l'espèce, le plan d'affectation et son règlement ainsi que les modifications proposées par la DAEC ont été soumis à l'enquête publique avant que l'autorité compétente n'ait statué définitivement. Cette procédure va au-delà de ce qui est requis par les art. 29 al. 2 Cst. et 33 LAT. La société recourante a ainsi eu la possibilité de faire valoir son point de vue à cette occasion. Il ne faut pas perdre de vue que la publication dans la FO constitue le moyen idoine d'intégrer toutes les personnes concernées dans le processus de la décision d'approbation. Dans la présente occurrence, les administrés touchés par la décision ont à trois reprises eu l'occasion de se renseigner auprès des autorités et, cas échéant, de consulter le dossier pour connaître les motifs qui ont conduit aux modifications proposées ainsi que la position des services et des autorités communale et cantonale. La société recourante ne peut ainsi pas prétendre que la publication dans la FO du 7 septembre 2018 ne lui permettait pas de saisir la portée de la décision. On note d'ailleurs qu'elle a renoncé à prendre position suite à la publication par la DAEC des mesures qu'elle entendait ne pas approuver. Si elle l'avait fait, un exemplaire de la décision d'approbation lui aurait été adressé. Partant, elle est mal venue de soutenir que la publication de la décision était lacunaire. Au demeurant, elle a saisi la signification de la publication, preuve en est son recours. De surcroît, l'autorité intimée a, dans la décision litigieuse, mentionné les éléments retenus et cité les dispositions topiques. Ces éléments sont largement suffisants pour comprendre que les modifications n° 15, 16, 18 et 19 ont été jugées contraires à la LAT et

que même le maintien en ZIG paraissait impossible. Or, la société recourante ne pouvait ignorer qu'au vu de la nature du projet pour lequel cette zone était prévue, le PAL élaboré par la commune pour ce secteur pourrait poser problème. Par ailleurs, il appert de son recours qu'elle a parfaitement été en mesure de formuler ses critiques et, partant, de saisir la portée de la décision. En définitive, son droit d'être entendue n'a pas été violé, pas plus que les prescriptions de l'art. 33 LAT sur la mise à l'enquête publique. 4. 4.1. Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Le nouvel art. 15 LAT – entré en vigueur le 1er mai 2014 et applicable aux décisions d'approbation ultérieures à cette date (arrêt TC FR 602 2015 78 du 21 avril 2016) – prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). 4.2. Au niveau cantonal, l'art. 43 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones; en règle générale, il délimite: a) les zones à bâtir; b) les zones agricoles; c) les zones de protection (al. 1). Les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques (al. 2).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 27 Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en: a) zones de centre; b) zones mixtes; c) zones résidentielles; d) zones d'activités; e) zones d'intérêt général; f) zones libres. D'après l'art. 55 LATeC, les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). L'art. 116 al. 1 ch. 1 LATeC dispose que sont reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, les ouvrages tels que les écoles, hôpitaux, établissements médico-sociaux, bâtiments administratifs, cimetières. Le message relatif à la LATeC (ad art. 54) précise qu'il doit être clarifié que "des hôtels, des salles de cinéma peuvent présenter un intérêt important pour la collectivité, sans pour autant répondre à une tâche d'intérêt public: de tels ouvrages de nature commerciale n'ont pas leur place dans une zone d'intérêt général. Par opposition à l'alinéa 2, les ouvrages privés admissibles dans cette zone ne constituent pas des cas d'utilité publique et, en conséquence, ne peuvent pas fonder une expropriation par la collectivité". Conformément à l'art. 50 al. 1 let. e LATeC, une zone d'intérêt général fait partie de la zone à bâtir. A ce titre, ne peuvent y être intégrés que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15 LAT). Pour aménager une nouvelle zone d'intérêt général, le planificateur local doit établir l'existence d'un besoin. Dans cette perspective, il ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation par des nécessités concrètes de la collectivité publique (GVP 1999 n° 92; DC 1/2000 16; ZBl 1996 p. 115; arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004.). En effet, dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi

que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées). L'art. 3 al. 4 LAT prescrit qu'il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment: a) de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci; b) de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics; c) d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie (cf. TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, art. 3, ch. 75 ss). Selon le PDCant adopté le 2 octobre 2018, il convient d'implanter les infrastructures publiques dans des lieux appropriés de manière à couvrir les besoins de la population, à rationaliser les investissements, à générer des synergies, à renforcer les centres, à assurer leur accessibilité par les transports publics et la mobilité douce et à limiter les effets négatifs sur le territoire et l'environnement. Pour cela, il faut situer toute infrastructure publique à l'intérieur du territoire

Tribunal cantonal TC Page 10 de 27 d'urbanisation, lequel est régi selon le principe de la concentration qui consiste à donner la priorité aux endroits centraux et à ceux où l'urbanisation est déjà la plus développée (cf. PDCant, section B, volet stratégique, ch. 2.2 et section C, T101. Territoire d'urbanisation). Les infrastructures publiques d'importance régionale et locale sont les infrastructures de santé et sociales (établissements médico-sociaux, structures intermédiaires, institutions spécialisées, centres d'accueil), les infrastructures d'enseignement de la scolarité obligatoire, les crèches, les installations sportives (y compris les aires sportives), les aires de jeux, les infrastructures communales affectées à un usage public, ainsi que les lieux de culte et les cimetières. Ces infrastructures publiques doivent en principe être situées à proximité des centres des localités et bénéficier d'un accès direct et sûr par la mobilité douce. Concernant les établissements médico-sociaux (EMS), le PDCant précise encore que si la planification des soins de longue durée définit et répartit le nombre de lits EMS à prévoir pour l'ensemble du canton, il appartient aux communes et aux réseaux médico-sociaux de prévoir les infrastructures nécessaires et leur emplacement (cf. pour le tout, PDCant, section C, T118. Infrastructures publiques). 4.3. Dès lors que l'art. 50 LATeC inclut les zones d'intérêt général à la zone à bâtir, l'art. 15 LAT trouve application; les infrastructures prévues pour la ZIG ici litigieuse ne permettent du reste pas de parvenir à une autre conclusion. Si le nouvel art. 15 LAT relatif à la zone à bâtir a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2). Les éléments à prendre en compte dans la détermination du besoin en terrains à bâtir sont notamment la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future des terrains à bâtir, le développement démographique, le développement économique, l'état et le développement du réseau de transports publics, les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (FLÜCKIGER/GRODECKI, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 15 LAT p. 43 et les réf. cit.). Cependant, il y a également lieu de

tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; arrêt TF 1C\_119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3, in ZBl 2009 I 315; art. 15 al. 3 LAT; cf. ég. ATF 141 II 393 consid. 3; arrêt TF 1C\_15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.3.2). Pour déterminer la zone à bâtir d'une commune, il y a dès lors lieu de prendre en considération en particulier les principes suivants, principes dont la signification a été renforcée avec la révision de la LAT de 2014 et qui se reflètent également dans le nouveau PDCant tel qu'il a été adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018. Le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit dans la loi, à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (MAHAIM, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir*, 2014, p. 224; FLÜCKIGER/GRODECKI, *Commentaire LAT*, ad art. 15 LAT n° 56).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 27 Le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins, fait en vue de dimensionner une zone à bâtir, doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 51; BERTSCHI, *Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen*, 2001, ch. 236 p. 108 s.). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (JOST, *Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht*, 2000, p. 140 ss). Ces principes sont explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 3 LAT. Du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis, art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; cf. arrêt TF 1C\_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4; FLÜCKIGER, *La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes*, p. 67; RUCH, *Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012*, in *Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - Faire du neuf avec du vieux?*, 2015, p. 9; HETTICH/MATHIS, in *FHB Öffentliches Baurecht*, 2016, n° 1.45; GRIFFEL, *Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell*, 3ème éd. 2017, p. 22; cf. pour l'ancien droit déjà ATF 136 II 204 consid. 6.2.2). Dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de la LAT, il a été constaté que les réserves de terrains constructibles n'étaient pas situées, pour la plupart, là où elles seraient nécessaires (FF 2010 959, 975 ch. 2.3 et 982; Office fédéral du développement territorial [ARE]/Fahrländer Partner, *Zones à bâtir en Suisse – de quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?*, rapport 2008, p. 64 s.; GRIFFEL, p. 47; AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 73). Le principe du développement durable impose dès lors davantage encore d'éviter une analyse qui se limite au territoire d'une seule commune. L'appréciation sur la délimitation correcte des zones à bâtir ne s'arrête en effet pas aux frontières communales, mais s'effectue également à l'échelle

cantonale (FF 2010 959, 981; cf. ég. ARE, rapport 2008, p. 4; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 55 ss; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, in Revue du droit de la construction et des marchés publics, 2014, p. 226). La jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (arrêt TF 1C\_485/2012 du 13 juillet 2014 consid. 3.2.1; ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 I 245 consid. 6e; 119 Ia 300 consid. 3b; cf. également arrêts TF 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3, publié in ZBl 2013 p. 389; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C\_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 27 Ces principes résultent du fait que le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable, inscrit à l'art. 73 Cst. Un développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. L'expérience a cependant démontré que la surface construite augmente d'une manière importante depuis des décennies; selon l'Office fédéral du développement territorial (cf. Rapport 2005 sur le développement territorial, p. 31), près de 1 m<sup>2</sup> est consommé chaque seconde, ce qui correspond à une surface de dix terrains de football par jour. Eu égard à cette évolution dans le passé, la nouvelle LAT consacre un tournant majeur pour l'aménagement du territoire, sous les auspices de ce principe constitutionnel. La logique des besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol, ressource par nature non renouvelable (cf. MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, p. 223). Les nouvelles dispositions de la LAT visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage incontrôlé du paysage, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT; 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, 960; cf. AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 51). Dans ce contexte, on peut souligner l'importance du principe de la protection du paysage, qui signifie quantitativement qu'il faut laisser l'environnement paysager largement libre de constructions et d'installations et mettre à disposition de l'agriculture suffisamment de surfaces propices à la culture. Qualitativement, la valeur esthétique et écologique du paysage doit être préservée et restaurée là où c'est nécessaire. Du fait que des habitats intacts pour les animaux et les plantes, aux abords et à l'intérieur du territoire bâti, revêtent une grande importance pour la biodiversité et contribuent à la connexion écologique, la délimitation des zones à bâtir doit préserver non seulement le paysage mais également expressément la nature (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 76 s.). Certes, les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Cependant, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et

qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, ad art. 15 n° 23; cf. HETTICH/MATHIS, n° 1.52). 5. 5.1. Selon l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. L'art. 21 al. 2 LAT précise que les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique comme une modification législative (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b; TANQUEREL, Commentaire pratique LAT:

Tribunal cantonal TC Page 13 de 27 Planifier l'affectation, 2016, n. 44 et 45 ad art. 21 LAT; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 15 ad art. 21 LAT et les arrêts cités). En énonçant à l'art. 21 al. 2 LAT un principe pour l'adaptation des plans d'affectation en vigueur, le législateur fédéral a choisi une solution de compromis entre deux exigences contradictoires: d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique. Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 et la jurisprudence citée; arrêt TF 1C\_99/2010 du 19 novembre 2010 consid. 4.1). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 140 II 25 consid. 3 et la référence à KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/1994, p. 8 ss; arrêts TF 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1; cf. TANQUEREL, n. 33 s. ad 21 LAT; BÜHLMANN, Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne überprüfen, in VLP-ASPAN Inforum, 1/2017, p. 18 s.). 5.2. Une mesure d'aménagement du territoire, comme le classement d'un bien-fonds en zone agricole dans le cadre d'une révision de la planification, représente cependant une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). La pondération des intérêts doit se faire à la lumière des règles et principes mentionnés ci-dessus. Déjà sous l'ancien art. 15 LAT, lorsque les zones à bâtir existantes n'étaient probablement pas nécessaires à la construction dans les quinze années à venir au sens de l'ancien art. 15 let. b LAT, les mesures servant à les réduire répondaient à un intérêt public suffisant l'emportant sur le principe de la stabilité des plans et sur les intérêts privés opposés. Les propriétaires ne pouvaient pas déduire du précédent

classement de leurs terrains en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (arrêts TF 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3; 1P.115/2003 du 11 juillet 2003; ATF 118 Ia 151 consid. 6c et les arrêts cités). Même le fait qu'un terrain disposait de l'équipement de base n'imposait d'ailleurs pas à lui seul son classement ou son maintien en zone à bâtir (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g et les arrêts cités; arrêt TC FR 602 2013 147 du 25 juin 2015 consid. 4c). Cette jurisprudence est également applicable sous le nouveau droit de l'aménagement du territoire révisé, entré en vigueur le 1er mai 2014 (arrêt TF 1C\_326/2016 du 7 décembre 2017 consid. 5.2).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 27 L'objet d'une révision générale permet à la commune – et l'oblige – de reconsidérer l'ensemble de son PAL. En tant qu'autorité responsable de son aménagement, il lui appartient de choisir où et comment elle entend développer sa zone à bâtir. Dans l'accomplissement de cette tâche, il convient de prendre en compte les buts visés par la législation en vigueur au moment de l'adoption du PAL. Dans cette optique (à partir du 1er mai 2014), le planificateur devait considérer en particulier les critères – mentionnés au considérant précédent – relatifs à l'emplacement des terrains à bâtir, à la nécessité de lutter contre le mitage du territoire et au principe de la concentration vers l'intérieur du milieu bâti, ou encore relatifs à l'importance de l'analyse supra-communale, régionale et supra-régionale. Il existe à cet égard notamment un intérêt public à la réduction de la zone à bâtir aux endroits où son implantation ne semble pas ou plus judicieuse. Le Tribunal fédéral a retenu qu'une mesure de déclassement motivée par la volonté de respecter un dimensionnement de la zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT répond en principe à un intérêt public important. Pour décider si cet intérêt public est prépondérant dans une situation particulière, il y a lieu de tenir compte des critères posés dans la LAT, des règles d'aménagement prévues par le droit cantonal, ainsi que de tous les intérêts déterminants dans le cas d'espèce (ATF 118 Ia 151 consid. 4b). Une planification projetée peut aussi être nécessaire à la préservation des caractéristiques naturelles d'un site, en particulier sa flore et sa faune, mais également ses liaisons biologiques avec des biotopes d'importance. La jurisprudence rappelle que la sauvegarde des monuments et des sites naturels ou bâtis fait partie des principes d'aménagement que l'autorité de planification doit prendre en considération lors de l'adoption ou de la révision d'un plan d'affectation, conformément à l'art. 3 al. 2 LAT (arrêt TF 1A.16/2003 du 9 janvier 2004 consid. 3.5, in RDAF 2004 p. 131). Les restrictions de la propriété ordonnées dans ce but répondent ainsi à un intérêt public évident (ATF 126 I 219 consid. 2c; 119 Ia 305 consid. 4b et les arrêts cités). C'est sur la base des principes énoncés aux consid. 4 et 5 ci-dessus qu'il y a lieu d'examiner les griefs des recourantes. 6. Se référant à la carte de synthèse du PDCant, les recourantes sont d'avis que celui-ci impose – de manière liante – le maintien de la ZIG ici litigieuse. A ce propos, il est nécessaire de préciser ce qui suit. L'art. 14 al. 2 LATeC prévoit certes que le PDCant comprend un texte, une carte de synthèse et des cartes de détail qui forment son contenu liant (cf. à ce sujet plus précisément PDCant, section A, Introduction, p. 15). Cela étant, il ressort du PDCant que, pour délimiter les zones d'intérêt général, le canton s'est appuyé sur les zones existantes dans les plans d'affectation des communes et sur celles qui sont planifiées dans les plans directeurs communaux. A ce sujet, le PCant relève explicitement que le canton ne dispose pas de connaissances globales sur les besoins futurs de nouvelles zones et sur leur répartition spatiale. Il y est précisé que le canton souhaite se doter d'un plan sectoriel dans le but d'anticiper ces besoins au niveau cantonal et de soutenir les régions qui souhaiteraient élaborer une planification à leur échelle; les résultats de cette planification sectorielle permettront d'envisager, si nécessaire, des adaptations du territoire d'urbanisation

(cf. PDCant, section B, volet stratégique, p. 16).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 27 Il résulte de ce qui précède que la carte de synthèse sur laquelle la ZIG "Sur le Château" est indiquée ne constitue manifestement pas l'expression de la volonté du planificateur cantonal de prévoir une telle zone à cet endroit du territoire. On ne peut à l'évidence pas en déduire que cette carte délie la commune de son obligation d'examiner, à l'occasion de la révision de son PAL, le maintien de cette zone à la lumière des principes régissant la LAT. Il en découle également que la DAEC, en sa qualité d'autorité d'approbation, peut être amenée à constater que les principes de l'aménagement du territoire ne sont pas respectés, respectivement qu'un tel examen fait défaut. Dans cette mesure, la DAEC n'est pas liée par la carte de synthèse sur laquelle la ZIG est inscrite et, partant, ne rend pas de décisions contradictoires en se référant au contenu du PDCant pour d'autres aspects de la décision d'approbation. 7. 7.1. Selon les principes de l'art. 15 LAT, le planificateur doit justifier l'existence d'un besoin pour aménager une nouvelle zone d'intérêt général. Dans cette perspective, il ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit prouver l'affectation par des nécessités concrètes de la collectivité publique. 7.1.1. Suite au refus du permis de construire la "villa bunker" en zone agricole, la commune a procédé à la révision de son PAL et proposé la création d'une petite zone à construire, mesure approuvée par le Conseil d'Etat en dépit de l'avis de l'Office cantonal de l'aménagement du territoire du 9 juin 1976. Celui-ci avait en effet estimé que la création d'un secteur constructible à cet endroit se justifiait difficilement du point de vue de l'aménagement, parce que le terrain venait de faire l'objet d'un remaniement et parce que ce cas constituait certainement une inégalité de traitement par rapport à d'autres dossiers qu'il devait traiter, et ce dans la mesure où la zone avait été intégrée au PAL uniquement dans le but de satisfaire une demande individuelle de permis de construire et que l'avantage financier futur pour la commune (hormis la vente du terrain) était loin d'être garanti et qu'il y aurait par conséquent lieu de procéder à de sérieuses investigations à ce sujet. Par arrêté du Conseil d'Etat du 22 septembre 1986, le plan d'affectation des zones (PAZ) a été modifié sur le secteur "Sur le Château" pour y créer une zone d'intérêt général. Cette affectation a été confirmée dans le cadre de la révision du PAL de 1994. Ainsi, le rapport d'étude, présenté par la commune dans le cadre de la révision du PAL approuvé par le Conseil d'Etat le 23 août 1994, mentionne que ce "secteur est situé en zone d'intérêt général dans le but de faciliter la transformation du bâtiment d'habitation existant de très haut standing en un centre paramédical ou équivalent" (ch. 3.1.2). Dans son rapport de conformité établi dans le cadre de l'examen préalable de la révision actuelle, la commune indique que le "PAD «Sur le Château» concerne un secteur existant situé en zone d'intérêt général et appartenant à des propriétaires privés. Les justifications du maintien ou non de ce secteur en zone d'intérêt général seront apportées lors du dépôt du dossier d'enquête publique". Le maintien d'une ZIG sur cette portion du territoire communal a, dès le début, suscité des interrogations de la part des autorités cantonales. La commune a été rendue attentive à son obligation de motiver ce choix. En effet, dans son rapport de synthèse de l'examen préalable du 10 janvier 2014, le SeCA a relevé ce qui suit sous le ch. 4.2.2:

Tribunal cantonal TC Page 16 de 27 "La parcelle 85 RF est affectée en ZIG 3, qui est destinée, selon l'article 28 du RCU, à des bâtiments et équipements à buts socioculturels et d'intérêts publics. Or, en page 60 du rapport, il est indiqué que ce secteur appartient à un propriétaire privé. A la connaissance du SeCA, ce lieu n'a pas d'utilité publique. (...). La commune semble consciente de cette problématique." Dans son rapport de conformité

relatif au dossier d'enquête publique de la révision générale de juin 2016, la commune a indiqué ce qui suit: "Modifications n° 15, 16, 17, 18, 19 Plan d'aménagement de détail «Sur le Château» Le dossier d'examen préalable de la révision générale du PAL maintenait le caractère d'utilité publique de la parcelle 85, avec PAD obligatoire. Dans son préavis de synthèse, le SeCA a soulevé le fait que la construction actuelle n'a pas la qualité d'utilité publique. Parallèlement à la circulation du dossier de la révision du PAL dans les services de l'Etat, le Conseil communal a été approché par le propriétaire actuel du terrain qui a signé un pacte d'emption avec promesse d'achat avec un groupe de promoteurs intéressé à développer un projet ambitieux et adapté au site. Plusieurs mois de négociations et d'études ont permis de mettre au point un dossier adapté aux caractéristiques du lieu, de la commune de Gletterens et de la région. Un nouveau dossier d'examen préalable comprenant la modification partielle du PAZ et du RCU a été déposé au SeCA le 18 juin 2015. (...)." S'agissant de la modification n° 15, il y est expliqué que: "La modification n° 15 du PAZ prévoit le changement d'affectation de la zone d'intérêt général en zone résidentielle à moyenne densité II. Elle fait partie intégrante du plan d'aménagement de détail obligatoire «Sur le Château». Cette zone est réservée aux habitations collectives et individuelles groupées. Des activités peuvent être admises à l'intérieur des bâtiments dans la mesure où elles sont compatibles avec le caractère de la zone et pour autant qu'elles ne modifient pas l'affectation prépondérante de celle-ci. Cette modification est justifiée par le fait que la destination prévue ne correspond pas à la zone d'intérêt général. Dans le cadre du PAD, ce secteur est réservé à la création d'une «résidence seniors». Cette affectation se veut être complémentaire aux affectations retenues dans la zone d'intérêt général, à savoir clinique." La mise à l'enquête de la révision partielle du 19 juin 2015 a mis en évidence que le but des modifications était le développement d'un projet regroupant un (des) hôtel(s), des résidences seniors, des appartements-hôtel, une clinique, des commerces et services, des habitations, des activités liées aux huiles essentielles, ainsi que des activités de sports et loisirs. Le SeCA a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable négatif le 16 décembre 2016. Cette procédure a cependant été classée sans suite, dès lors que la modification a été intégrée dans le projet de la révision générale. Au cours de la procédure, la propriétaire a en effet élaboré un projet pour la réalisation, sur le bien-fonds n° 85 RF, d'une résidence pour seniors, d'un EMS et d'une clinique. Outre à la santé, la Châtelaine sera vouée à la culture et à la formation. La propriétaire a versé au dossier une lettre d'intention du 8 mai 2018 relative à la vente des terrains à de nouveaux promoteurs. Un concept de logements seniors à Gletterens ainsi qu'un centre de compétences médicales (dans le traitement de la démence notamment) est envisagé et des discussions ont eu lieu entre différents acteurs, dont la Direction de la santé publique. La commune a établi, dans le cadre de la nouvelle enquête du 21 septembre 2018, un rapport explicatif et de conformité daté du mois de septembre Tribunal cantonal TC Page 17 de 27 2018. Il ressort de ce rapport que la modification n° 100 (maintien en zone d'intérêt général de la parcelle 85 [partiel] RF avec adaptation du périmètre du PAD obligatoire) n'est motivée par aucun projet concret. La commune se contente de relever que, dans le cadre de la révision du PAL, elle a analysé plusieurs variantes qui permettent le maintien de ce secteur particulier en zone à bâtir. Elle indique que plusieurs études intéressantes ont été réalisées mais que malheureusement le dossier a été bloqué plusieurs années par un promoteur peu actif. Convaincue du potentiel extraordinaire qu'offre ce secteur, elle a décidé de maintenir cette zone en intérêt public dans le but d'offrir à la région un écrin lui permettant de développer un projet qui pourra tirer parti des qualités particulières du lieu. 7.1.2. On note d'entrée que les mesures

litigieuses ne comportent plus la planification d'une zone résidentielle, mais qu'elles se limitent au maintien de la ZIG existante. S'agissant de cette dernière, force est de constater que ce n'est pas la commune qui planifie des constructions d'intérêt public sur cette parcelle, mais la propriétaire des terrains par le biais de promoteurs. Ainsi, l'intérêt public général ne pourrait être reconnu qu'à la lumière de l'art. 55 al. 3 LATeC qui, à titre exceptionnel, autorise que des privés érigent des constructions en zone d'intérêt général. Une analyse du besoin pour la création, respectivement, le maintien d'une telle zone doit en revanche également être effectuée. Or, l'utilité publique pour la commune ne ressort pas du dossier. Dans le cadre de la révision du PAL, il ne suffit à l'évidence pas de supposer qu'un intérêt général persiste. Si une commune veut maintenir un terrain en zone d'intérêt général, elle doit en démontrer la nécessité par rapport aux buts visés par l'art. 55 LATeC, ce qui se justifie notamment en raison des restrictions de construction qui peuvent en résulter pour le propriétaire du terrain. Cette obligation lui incombe, même si la mise en zone d'intérêt général peut en l'espèce être dans l'intérêt du propriétaire privé du fonds. Le souhait de ce dernier de vendre son terrain à des promoteurs pour qu'une "clinique" puisse s'y implanter ne peut manifestement pas remplacer le devoir de la commune de justifier le maintien du caractère de la zone. Sans aucun doute, il existe un intérêt des propriétaires et promoteurs à créer à cet endroit un projet ambitieux qui pourrait également être financièrement intéressant. Sans doute aussi, la commune bénéficierait-elle également de telles infrastructures (places de travail, attractivité de la commune, impôts, etc.). Or, ces avantages ne sauraient être déterminants s'il s'agit de réserver une zone pour des infrastructures d'intérêt public. Il ne faut pas perdre de vue que ce projet émane de promoteurs privés et qu'il peut s'implanter en partie du moins non seulement en zone d'intérêt général, mais à d'autres endroits du territoire supra-communal, voire régional. En l'occurrence, pour démontrer l'utilité publique du projet, les recourantes font principalement valoir que le besoin en lits médicalisés dans le canton de Fribourg et dans le district de la Broye est notoire et renvoient notamment au rapport de planification des soins de longue durée 2016- 2020 du 9 janvier 2018 du Service de la prévoyance sociale, qui permettrait de le constater. La commune se réfère en outre à de récentes discussions entre elle, le Préfet et la Direction de la santé et des affaires sociales, autorités qui se seraient montrées favorables au projet. Ce faisant, les recourantes perdent toutefois de vue les principes qui régissent l'aménagement du territoire. En effet, même si un tel besoin devait être avéré, rien n'oblige à implanter ces infrastructures sur cette parcelle du territoire de la Commune de Gletterens. Le planificateur local ne peut de toute évidence pas se prévaloir d'un besoin régional, voire cantonal, s'il omet d'analyser les possibilités d'implantation à cette même échelle territoriale. Seul un examen supra-communal, régional, voire

Tribunal cantonal TC Page 18 de 27 suprarégional aurait pu mettre en évidence que cette parcelle uniquement pourrait accueillir le projet. Cette analyse fait totalement défaut dans le dossier avec pour conséquence que, même si différentes raisons empêchent la réalisation d'un tel projet à d'autres endroits du territoire communal, il n'en résulte pas l'obligation pour la DAEC d'approuver les modifications proposées. On précise en outre que les promoteurs ne doivent pas se contenter de prendre en compte les zones d'intérêt général, mais toutes les zones à bâtir. De plus, si le projet concret prévoit de multiples utilisations (clinique, EMS, résidences avec assistance, formation, crèche, bibliothèque, activité culturelle), il est patent que leur exercice ne doit pas obligatoirement se faire au même endroit. Au demeurant, au vu de l'évolution de ce dossier, on peut en déduire que les mesures proposées par la commune ont surtout été guidées par la présence de la luxueuse villa à cet endroit, et non

par de véritables réflexions inspirées par les principes de l'aménagement du territoire ou plus particulièrement encore par ceux relatifs aux besoins d'une zone d'utilité publique. Même s'il peut être compréhensible que la commune veuille utiliser la villa existante à des fins culturelles, cela ne la libère pas – si elle veut densifier d'une manière significative autour de celle-ci – de mettre en évidence un vrai besoin. Il ne suffit manifestement pas de se référer à un projet de promoteurs qui prévoit une utilisation permettant de rentabiliser leur investissement. On ne saurait confondre l'utilité publique avec l'existence d'un intérêt économique pour la constructibilité du secteur, même si celui-là semble être réel. Cela se justifie d'autant plus que la ZIG, dont le maintien en zone à bâtir est demandé, totalise une surface de plus de 40'000 m<sup>2</sup>. L'augmentation des possibilités de construire est ainsi sans aucun lien avec l'édifice existant qui a initialement motivé la mise en ZIG de la parcelle 85 RF. De surcroît, le projet est caractérisé par la diversité des utilisations prévues. La Cour de céans ne peut ainsi pas s'empêcher de relever que c'est davantage la surface importante de la parcelle en question qui semble avoir incité la promotion d'un projet aussi varié que le véritable besoin de la commune. Par ailleurs, on peut également se référer au PDCant qui indique que les infrastructures publiques d'importance régionale et locale doivent être localisées à proximité des centres des localités (cf. consid. 4.2 ci-dessus). En outre, les recourantes insistent sur le fait que l'intérêt public est justifié par la création de cabinets médicaux et de centres de compétence médicaux spécialisés dans le domaine du traitement de la démence, des addictions et du burnout, de la psychogériatrie, du traitement de la dépression et des troubles de l'alimentation et de l'orthopédie; or, cette variété de soins ne peut que mettre davantage encore en lumière qu'un tel projet devrait se situer dans une région de centre. On note de plus que les plans de la société recourante, respectivement des nouveaux promoteurs, comportent d'autres utilisations dont un besoin n'est même pas établi au niveau communal ou régional. La création d'une crèche et d'une bibliothèque ne s'impose manifestement pas à cet endroit particulier et ne vient que démontrer l'envergure du projet qui tend vers un troisième pôle d'urbanisation. Preuve en est également le souhait d'éviter un ghetto générationnel par la possibilité d'y prévoir différentes autres activités (commerce, bibliothèque, activités de formations supérieures, résidence pour seniors, sport et culture) et que toutes ces activités peuvent être exercées indépendamment l'une de l'autre. Ce constat vaut encore, même si les promoteurs actuels ont abandonné la zone résidentielle et l'implantation de surfaces commerciales classiques. En outre, le projet d'implantation d'une clinique, sans référence aucune à la planification hospitalière cantonale, ne peut être que dans un intérêt purement privé. Bien que l'art. 55 al. 3

Tribunal cantonal TC Page 19 de 27 LATeC permet l'utilisation de la zone d'intérêt général pour l'implantation de certains projets immobiliers privés, on doit se montrer d'autant plus strict quant à leur nécessité s'il s'agit de mettre ou de maintenir en zone des terrains qui ne sont pas déjà intégrés dans des périmètres largement construits. Il ne suffit pas que, selon la commune, la Direction de la santé et des affaires sociales ait montré un certain intérêt à l'existence d'un centre de compétence. Ce raisonnement vaut d'autant plus dans la mesure où on prévoit l'installation de cabinets médicaux privés. L'intérêt public au maintien de cette zone d'intérêt général est ainsi loin d'être démontré et doit être fortement relativisé. 7.2. La nouvelle LAT préconise clairement une orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). Le but de la nouvelle formulation de l'art. 15 LAT est de limiter l'urbanisation vers l'extérieur (AEMISEGGER/KISSLING, ad art. 15 LAT n° 8). Cela ne signifie pas seulement que des nouvelles mises en zone doivent se faire à l'endroit où les constructions

sont déjà existantes, mais il faut de plus, avant de procéder à des nouvelles emprises sur des surfaces encore non construites, vérifier si une utilisation plus rationnelle du sol à l'intérieur des zones existantes est possible. A l'évidence, cet aspect ne saurait être établi sans tenir compte des communes voisines comme déjà mentionné ci-dessus. En l'occurrence, on peine dès lors à comprendre la justification et la nécessité des développements prévus d'une envergure certaine en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique, isolé du centre urbain. En cela, le maintien de la ZIG se heurte aux principes de l'aménagement du territoire exposés ci-dessus, dans la mesure où celle-ci ne devra pas prioritairement être implantée à cet endroit du territoire cantonal. Il sied ici de souligner que, selon le nouveau PDCant, la Commune de Gletterens se situe dans un espace rural et naturel, à savoir un territoire communal hors des agglomérations selon l'Office fédéral de la statistique (PDCant, section B, volet stratégique, ch. 2.2 p. 10). La parcelle litigieuse se trouve dans un type de tissu construit villageois et touristique (PDCant, section B, volet stratégique, carte de la typologie d'urbanisation, p. 11). Dans ce contexte, en raison de sa localisation géographique, la Commune de Gletterens est davantage touchée par les mesures de préservation des surfaces agricoles et de la nature et des paysages que par les mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique par des zones d'intérêt général d'importance supra-communale qui, de surcroît, n'ont pas de lien direct avec le caractère touristique ou agricole de ce village. En effet, selon le nouveau PDCant (cf. section B, volet stratégique, schéma stratégique, p. 27), la priorisation de développement ne se situe qu'en dernière position (priorité 4) pour cette commune. Il faut enfin rappeler l'art. 21 LAT et le fait que cette ZIG existe depuis 1986 sans qu'une quelconque construction supplémentaire n'y ait été érigée. Dans cette mesure, on peine à admettre qu'on puisse soutenir être en présence d'une densification dans une zone existante souhaitée par la LAT.

7.3. En ce qui concerne l'emplacement concret de la ZIG, il convient de constater que la parcelle 85 RF concernée par celle-ci – d'une surface de 45'813 m<sup>2</sup> – est entourée de zone agricole, d'aire forestière et de zone de protection de la nature (à savoir la réserve naturelle de la rive sud du Lac de Neuchâtel). Hormis la "villa bunker", une luxueuse résidence construite entre

Tribunal cantonal TC Page 20 de 27 1976 et 1981 pour un montant de plus de 20 millions de francs – pour laquelle une petite zone à bâtir avait été créée en 1976 –, le secteur n'est pas construit. La zone se situe entre la partie du village sise au bord du lac et l'ancien village sur le haut. Ces deux pôles sont distants d'environ 470 m. La parcelle concernée est séparée de la zone résidentielle sise sur le haut du village – distance d'environ 75 m – par la route du Lac et l'aire forestière. Par rapport à la zone à bâtir située au bas du village, elle est séparée par la zone de protection de la nature (distance d'environ 150 m). La situation de la parcelle 85 RF concernée se présente comme suit selon l'extrait du portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>): Article 85 RF En l'espèce, les plans montrent que la parcelle litigieuse se situe à l'écart des deux pôles construits et de l'infrastructure publique de la Commune de Gletterens, de sorte qu'elle ne fait pas partie d'une zone largement bâtie. Comportant une seule villa d'habitation – qui de plus est non conforme à une zone d'intérêt général –, ce terrain d'une surface importante est isolé de toute autre construction. Comme mentionné ci-dessus, il est entouré de terrains affectés en zone agricole ou d'aire forestière ou de protection de la nature. Les parcelles environnantes continueront à être affectées en ces zones respectives. On ne peut dès lors pas affirmer être en présence d'une continuation d'une zone à bâtir formant un ensemble avec les deux pôles du village de Gletterens. Permettre l'implantation de davantage de constructions sur la parcelle 85 RF contreviendrait

à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1 al. 1 LAT) et cela dans une commune dont le tissu construit est déjà très disséminé. Il s'agit ainsi de ne pas empirer encore cette situation. L'argument selon lequel l'extrémité de cette ZIG n'est éloignée que d'un peu plus de 50 mètres des dernières villas sur la route du Lac et qu'elle constituerait le lien entre les pôles urbanisés du village ne change rien à ce constat. Cet effet est d'ailleurs principalement lié à la surface considérable de la ZIG litigieuse, qui totalise plus de 40'000 m<sup>2</sup>. A cet égard, on peut ainsi confirmer que la mise, respectivement, le maintien en zone à bâtir de ce secteur contribue au mitage du territoire par la création d'un troisième pôle d'urbanisation dans cette commune rurale et contrevient au principe de concentration.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 27 Pour ce motif également, on peut sérieusement se demander si une zone à bâtir à cet endroit se justifie au regard de l'art. 15 LAT. 7.4. L'emplacement de la zone d'intérêt général est non seulement problématique au regard de l'interdiction du mitage du territoire, mais également en raison d'autres arguments, relatifs à la protection du paysage. En application de l'art. 3 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte du principe que le paysage doit être préservé (cf. ég. art. 1 al. 2 let. a in fine LAT). Selon l'art. 1 al. 2 let. h LATeC, il s'agit notamment de préserver l'espace non construit en vue d'assurer les surfaces nécessaires à l'agriculture, au maintien du milieu naturel et du paysage, aux loisirs, de façon à garantir la pérennité de cet espace pour les générations futures. La portée de ces dispositions dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Selon le PDCant (cf. section C, T311. Paysage), les paysages d'importance nationale concernés sont ceux de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ainsi que ceux de l'Inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (inventaire des sites marécageux). Dans le canton de Fribourg, six paysages d'importance nationale sont recensés, dont la Rive sud du lac de Neuchâtel, ainsi que quatre sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, dont la Grande Cariçaie. La rive sud du lac de Neuchâtel présente manifestement des caractéristiques particulières, en raison de la qualité du paysage qu'elle offre, de la présence de grands espaces verts de la réserve naturelle et des aires forestières devant la falaise (cf. photographie ci-dessous tirée du site Internet de l'Association de la Grande Cariçaie, <https://grande-caricaie.ch>, nature, paysages). Dans la Commune de Gletterens, on peut relever – avec la DAEC – que les quartiers de Fin de Gros-Bois-Dessous et du Robin ont déjà impacté le paysage (cf. image ci-dessous tirée du Portail

Tribunal cantonal TC Page 22 de 27 cartographique du canton de Fribourg). Le développement d'un nouveau secteur urbanisé renforcerait cet impact et supprimerait la portion de paysage encore préservée entre ces deux quartiers, ce qui peut conduire à l'impression d'une urbanisation presque complète dans ce secteur. Fin de Gros-Bois-Dessous Robin Force est de constater que, également sous cet aspect, la restitution à la zone agricole du secteur visé par la ZIG répond à un intérêt public. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner qu'avant d'imposer des exigences strictes quant à l'architecture à un certain endroit du territoire communal, il convient de décider sur le principe si celui-ci doit être voué à la zone à bâtir. Dans ce sens, il doit au préalable être

décidé s'il se justifie, en particulier au regard du paysage en jeu, de préserver cet endroit de toute construction. Ainsi, il n'est pas déterminant dans le cas d'espèce que, selon les recourantes, le site ne sera que très peu visible et que le PAD, qui avait été mis à l'enquête, prévoit que: les constructions seront mates, dotées de matériaux constitués d'éléments naturels (bois) ou ressemblant à des éléments naturels (béton naturel); que les reflets devront être diminués au maximum et que le ton général des couleurs devra être sobre (couleurs criardes et blanc pur interdits), afin de se fondre au maximum dans le paysage; que chaque construction sera construite avec la volonté de diminuer au maximum son impact visuel, afin que le paysage n'en soit pas dénaturé et conserve sa place prépondérante. Malgré de telles prescriptions, il n'en demeure pas moins que cette portion du territoire serait construite, ce qui ne semble pas se justifier eu égard à l'importance des caractéristiques du paysage ici concerné comme exposé ci-dessus. Partant, l'implantation de la ZIG à cet endroit apparaît, à tout le moins, inadéquate.

Tribunal cantonal TC Page 23 de 27 7.5. En lien avec la protection de la nature, la Cour de céans constate ce qui suit. Selon l'art. 3 al. 2 let. d LAT, les mesures d'aménagement doivent contribuer à conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserement. L'art. 1 al. 2 let. e LATeC précise qu'il importe de veiller à la protection de l'environnement. Certes, se référant au site OROEM (ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance), le Service des forêts et de la faune relève, dans son préavis défavorable du 11 janvier 2017, que le dossier de la révision du PAL est conforme aux exigences légales en matière de protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes. Il ne se prononce en revanche pas en détail sur l'effet de la ZIG sur le corridor à faune d'importance régionale sis sur la Commune de Gletterens. Pour sa part, le SNP est beaucoup plus explicite quant à l'influence de la proximité de la ZIG sur les sites protégés environnants (cf. préavis du 15 mai 2017 [examen final] et du 28 août 2015 [examen préalable]; détermination du 5 décembre 2018). La zone d'intérêt général litigieuse est attenante à la réserve naturelle de la Grande Cariçaie. Ce site est inscrit à l'IFP ainsi qu'à l'inventaire des sites marécageux (cf. ordonnance du 1er mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, RS 451.35). La rive sud du lac de Neuchâtel constitue la plus grande rive lacustre naturelle et marécageuse de Suisse. La Grande Cariçaie est un réservoir de biodiversité qui abrite environ 800 espèces végétales supérieures et 10'000 espèces animales. Parmi celles-ci, 200 espèces, rares et menacées, sont considérées comme prioritaires à l'échelle de la Suisse (cf. IFP 1208 Rive Sud du lac de Neuchâtel, consultable sur le site [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), Thème Paysage, Informations pour spécialistes, Mesures, Paysages d'importance nationale, IFP). Le plan d'affectation cantonal créant les réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel a été approuvé par la DAEC le 6 mars 2002 (cf. [www.fr.ch](http://www.fr.ch), Energie, agriculture et environnement, faune et biodiversité, Réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel). Certes, selon l'art. 3 al. 1 du règlement du 6 mars 2002 accompagnant le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (cf.

<https://grande-caricaie.ch/fr/fiche/reglement-fr>), la protection ne s'applique qu'à l'ensemble des secteurs lacustres et terrestres situés à l'intérieur des périmètres des réserves naturelles. Le règlement n'impose dès lors pas de mesure particulière pour les parcelles situées hors du périmètre de la réserve naturelle (exception faite de la zone mentionnée à l'art. 3 al. 2 dudit règlement). En l'occurrence, une trentaine de mètres sépare le secteur "Sur le Château" de la réserve naturelle. Cette zone tampon est située en zone agricole et est composée en partie de prairies et de haies/surfaces boisées protégées. Même si, comme le soutiennent les

recourantes, la ZIG n'est incluse ni dans un corridor de faune ni dans le périmètre d'une zone protégée, on ne peut pas nier qu'en raison de sa proximité avec ceux-ci, son développement aurait pour conséquence d'entraver les liaisons biologiques ainsi que les échanges de la faune avec les milieux naturels de l'arrière-pays. Cet effet est renforcé par le fait que, dans le passé, les réalisations d'autres quartiers de la commune ont déjà entravé les échanges entre l'arrière-pays et la réserve naturelle. Ainsi, cette ZIG couperait encore davantage la réserve naturelle de l'arrière-pays (cf. préavis du Bureau de la protection de la nature et du paysage du 28 novembre 2013 dans le cadre de l'examen préalable). Par ailleurs, indéniablement, la distance de 30 mètres séparant la ZIG de la réserve laisse présumer l'influence de l'urbanisation

Tribunal cantonal TC Page 24 de 27 sur celle-ci. Le projet – tel que décrit par la recourante – tend vers une urbanisation intense du site impliquant une nette augmentation de la fréquentation. La présence de l'homme et de véhicules, le bruit ainsi que la mise en place de l'éclairage peuvent avoir une influence nuisible sur l'environnement naturel protégé. Sur cet aspect, la Cour de céans n'a aucun motif de remettre en cause les avis du SNP, service spécialisé en la matière, qui a préavisé défavorablement ce projet. Il convient également de renvoyer à l'avis de l'Association de la Grande Cariçaie du 14 novembre 2018 (cf. également préavis négatif du 10 octobre 2013 dans le cadre de l'examen préalable) qui vient confirmer cette prise de position. On retient ainsi que la ZIG contrevient également aux intérêts liés à la protection de la nature. 7.6. A cela s'ajoute enfin qu'il est important qu'un EMS, une clinique, une crèche, une bibliothèque ou encore un centre culturel soient facilement atteignables par les transports publics ainsi que le PDCant le prescrit pour des infrastructures publiques (cf. PDCant, section C, T.118. Infrastructures publiques; cf. également consid. 4.2 ci-dessus). Par ailleurs, le plan cantonal des transports (PCTr; p. 13, ch. 2.6.1) indique qu'au cours des dernières décennies, les infrastructures se sont adaptées au développement de l'urbanisation et qu'à l'avenir, la manière de procéder devrait être inversée: l'urbanisation devrait être orientée afin d'utiliser de façon optimale les infrastructures existantes et les services des transports publics. Certes, selon la commune recourante, la création d'un arrêt de bus supplémentaire, à proximité du site, avec une fréquence d'au moins cinq paires de bus par jour, est prévue et garantit ainsi le niveau de desserte E (cf. rapport explicatif du PAD "Sur le Château", ch. 5.17 p. 16). Selon le plan cantonal des transports, il existe cinq niveaux de qualité de desserte de la zone à bâtir, allant du niveau A (la meilleure) au niveau E (la plus mauvaise). En l'occurrence, la commune indique que la cadence serait d'au moins cinq paires de bus par jour. Tenant compte d'un intervalle moyen entre le nombre de départs du lundi au vendredi entre 6 et 20 heures sur lequel se fonde le PCTr pour définir le niveau de qualité de desserte, un bus serait en l'espèce prévu toutes les 2h48. Cette desserte n'est de loin pas idéale pour un projet d'une telle envergure et très diversifié qui, selon les recourantes, doit attirer un public de tout âge et notamment aussi des personnes à mobilité réduite. Si, selon la commune, il s'agit d'une cadence minimale, aucun élément ne garantit que cette desserte soit sensiblement augmentée. 7.7. En ce qui concerne les intérêts des parties parlant en faveur de l'emplacement de la ZIG à cet endroit, on peut retenir ce qui suit. S'agissant de la commune, celle-ci invoque une violation de son autonomie communale. En droit cantonal fribourgeois, les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (art. 129 Cst./FR; cf. notamment arrêt TF 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Comme déjà soulevé ci-dessus au consid. 4.3 in fine, il appartient toujours, en principe, au planificateur local de définir l'orientation de son aménagement dans le cadre

légal, même si l'on peut douter que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT en 2014 et en raison de l'importance accrue reconnue désormais à la planification directrice cantonale, son autonomie soit aussi étendue que par le passé (cf. arrêt TC FR 602 2017 35 du 17 juillet 2018 consid. 5.1). En l'occurrence, la commune estime que, sans cette ZIG, elle ne peut pas bénéficier d'un emplacement idéal pour développer un projet qui lui serait profitable sur le plan financier également et bénéfique pour son attractivité.

Tribunal cantonal TC Page 25 de 27 Créancière de l'ancien propriétaire de la "villa bunker", la société recourante a repris l'édifice et le terrain attenant. Elle soutient le maintien en ZIG dans le but de pouvoir revendre ses biens à des promoteurs au prix d'un terrain à bâtir. Partant, elle fait valoir un important intérêt financier. 8. Au vu des intérêts privés et publics exposés ci-dessus, il n'y a en l'occurrence pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire (en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier; cf. AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, Commentaire LAT, n° 40 ad art. 14 LAT). Il est compréhensible que la propriétaire recourante tente de réduire au maximum le dommage financier résultant de son investissement, mais cela ne saurait prendre le pas sur les intérêts publics importants justifiant le classement en zone inconstructible. En effet, la perte à laquelle celle-ci est exposée est une conséquence d'un investissement fait dans des circonstances particulières. En outre, le potentiel extraordinaire qu'offre ce secteur – selon les recourantes – ne l'emporte également pas, dès lors que celui-ci est précisément lié en grande partie à la proximité du paysage et de l'environnement protégé avec lequel il entre en conflit. L'emplacement et la taille du projet, en relation avec le cadre naturel du site, sont en effet complémentaires et co-dépendants, ce que la commune recourante met en avant. Or, admettre cette logique reviendrait à favoriser l'implantation de tels projets de construction dans des environnements encore préservés. Certes, les avantages de l'emplacement, notamment quant à la tranquillité et la proximité de la nature ainsi qu'à un paysage de grande qualité sont intéressants pour le public qui s'y rendrait et bénéfiques aux personnes malades ou âgées. En revanche, cela ne constitue pas un intérêt public indépendant, mais augmente l'intérêt financier de cet investissement. En l'espèce, il ressort de l'argumentation développée plus en avant que le maintien de la ZIG dans le secteur "Sur le Château" est à plusieurs égards contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire. C'est donc à juste titre et sans qu'on puisse lui reprocher une constatation erronée des faits ou une violation de l'autonomie communale que la DAEC a rendu ce terrain à la zone agricole. Il va de soi qu'en ce qui concerne la planification, l'autonomie communale trouve sa limite dans les règles du droit de l'aménagement du territoire. S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus d'approbation est ainsi une manière de réaliser les intérêts publics prépondérants précédemment évoqués; quoi qu'en disent les recourantes, il est apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol. 9. Se référant au site de la Corbière, à Estavayer-le-Lac, qui est classé en ZIG dans le but de permettre l'implantation d'infrastructures médicales, alors que son emplacement n'est, quant à lui, nullement situé à proximité de la ville, la commune recourante soutient que la décision litigieuse ne respecte pas le principe de l'égalité devant la loi. Le Tribunal peut entièrement confirmer les observations de la DAEC, dans lesquelles celle-ci souligne que le PAL d'Estavayer-le-Lac date de 1998, ce qui exclut par définition déjà la comparaison. Par ailleurs, l'issue de la révision actuelle du PAL d'Estavayer n'est pas connue.

Tribunal cantonal TC Page 26 de 27 Selon le Tribunal fédéral, on ne saurait déduire du principe d'un traitement égalitaire le droit à une planification non conforme (ATF 113 Ia 444 consid. 6). 10. La commune recourante demande finalement qu'il soit constaté que l'article 24 RF avait déjà été intégré à la zone à bâtir sous l'ancien PAL. L'affectation d'une parcelle résulte de la procédure de planification décrite aux art. 83 ss LATeC. Ainsi que le soutient la DAEC, il y a dès lors lieu de se référer au PAZ approuvé par elle le 23 août 1994. Selon l'extrait de PAZ approuvé le 23 août 1994 reproduit sur les observations de la DAEC du 19 décembre 2018, la parcelle article 24 RF se situe certes en zone de fermes agricoles. Cela étant, sur requête du Juge délégué à l'instruction, le SeCA a notamment produit son dossier relatif à la révision du PAL de 1994, dans lequel figure en particulier un exemplaire du PAZ approuvé le 23 août 1994 et portant la signature ainsi que le sceau officiels. Sur ce PAZ, seul l'article 25 RF se trouve en zone de fermes agricoles. L'article 24 RF est quant à lui affecté en zone de village. Dans le rapport explicatif et de conformité daté du mois de septembre 2018, il est mentionné que "La commune nous a fait part de l'existence d'une station-service dans les années 1960-1970 sur la parcelle RF 24, puis celle-ci a été remplacée par une épicerie. De 1989 à 2015, la parcelle RF 24 a été la propriété d'une personne privée. L'ensemble de ces éléments sont antérieures à la révision générale du PAL approuvée en 1994. Ce qui prouve que la parcelle RF 24 ne peut pas être en lien à une quelconque affectation agricole". Sur cet aspect, il peut également être renvoyé au rapport d'étude relatif à la révision générale du PAL de 1994 qui contient le plan n° 5 intitulé "Terrains non construits", sur lequel les exploitations agricoles sont localisées. Or, le bâtiment sis sur la parcelle 24 RF n'y est pas répertorié, contrairement à celui sis sur l'article 25 RF. Ce dernier rapport indique de plus ce qui suit: "Le plan n° 5 indique la localisation des exploitations agricoles. Un grand nombre d'entre elles sont situées dans le village. Cela pose un problème de zonage, car ces terrains à usage agricole ne peuvent être traités comme les autres terrains à bâtir. Lorsque la chose est possible ces terrains ont été affectés à la zone agricole. Mais lorsque l'exploitation est enclavée dans la zone à bâtir, les terrains ont été affectés à une zone de fermes agricoles, assimilable à la zone agricole. Seule différence: le statut du terrain en cas d'arrêt d'exploitation qui pourrait réintégrer la zone à bâtir (statut actuel)". Enfin, il est constaté que, sur le PAZ précédent – qui avait été approuvé le 11 décembre 1979 –, les parcelles 24 et 25 RF étaient affectées en zone de village. Ainsi, on doit constater que, d'une part, l'article 24 RF ne semble pas avoir de vocation agricole. D'autre part, sur la base des PAZ approuvés de 1979 et de 1994, il était affecté en zone de village. Partant, le fait que, dans la révision du PAL ici litigieuse, il figure dans la zone centre village ne constitue pas une nouvelle mise en zone à bâtir. 11. 11.1. Mal fondé, le recours 602 2018 114 doit être rejeté. En revanche, le recours 602 2018 115 doit être très partiellement admis en tant qu'il concerne l'affectation de l'article 24 RF. Partant, la décision d'approbation de la révision générale du PAL de la Commune de Gletterens rendue le

Tribunal cantonal TC Page 27 de 27 5 septembre 2018 est confirmée. Il est cependant constaté que l'article 24 RF était déjà affecté en zone à bâtir avant cette révision. 11.2. Il appartient à A. \_\_\_\_\_ SA qui succombe de supporter les frais de la procédure 602 2018 114, en application de l'art. 131 CPJA. Ils 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 administrative (RSF 150.12). La commune est exonérée des frais de procédure (art. 133 CPJA). Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête : I. Les causes 602 2018 114 et 602 2018 115 sont jointes. II. Le recours 602 2018 114 est rejeté. III. Le recours 602

2018 115 est partiellement admis. IV. La décision d'approbation de la révision générale du plan d'aménagement local de la Commune de Gletterens rendue le 5 septembre 2018 est confirmée. Il est cependant constaté que l'article 24 RF était déjà affecté en zone à bâtir avant cette révision. V. Les frais pour la procédure 602 2018 114, d'un montant de CHF 3'500.-, sont mis à la charge de A. \_\_\_\_\_ SA. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. VI. Il n'est pas perçu de frais pour la procédure 602 2018 115. VII. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. VIII. 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 avril 2019/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.