

# FR\_GERICHTE 602 2021 92 vom 18. April 2024

FR Kantonsgericht, 2024-04-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2021\\_92](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_92)

FR: FR\_GERICHTE 602 2021 92 du 18 avril 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2021 92 del 18 aprile 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 13

juillet 1993. Sur cette parcelle sont implantés plusieurs bâtiments, dont un central composé de plusieurs salles de conférence, de chambres et de deux salles destinées à la restauration, ainsi que de grands espaces extérieurs (espaces verts, verger, jardin potager et parc pour animaux notamment). Jusqu'en 2016, le domaine était géré directement par D.\_\_\_\_\_, qui y a développé un centre spirituel, propice à l'accueil de retraites, séminaires et formations. Le domaine était également jusqu'en 2015 le lieu de vie de la communauté J.\_\_\_\_\_. A la suite de travaux d'assainissement et de réaménagement intérieur réalisés en 2016 (permis de construire no kkk), la Fondation L.\_\_\_\_\_ a repris l'exploitation du site. Cette fondation est active depuis 1963 dans la création et l'exploitation de structures appropriées pour les personnes en situation de handicap physique, psychique ou mental, ainsi qu'à celles en difficulté d'insertion. Elle fonctionne comme une entreprise sociale et leur offre un emploi dans le cadre de la gestion parahôtelière du domaine. Bien que des possibilités de restauration et d'hébergement pour les participants des retraites et des séminaires existaient déjà sous la gestion de D.\_\_\_\_\_, cette activité n'avait pas fait l'objet d'une autorisation formelle. Lors de la demande de patente I déposée par la Fondation L.\_\_\_\_\_, le Service de la police du commerce (SPoCo) a profité du changement d'exploitant pour demander la mise en conformité de l'affectation des locaux comme condition préalable à l'octroi de la patente. Le

### E. 16

août 2017, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ; devenue la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, DSJS) a toutefois provisoirement autorisé l'exploitation parahôtelière. Cette autorisation provisoire a fait l'objet de plusieurs prolongations. C. En parallèle, le 31 mars 2017, D.\_\_\_\_\_ a sollicité un changement d'affectation des locaux en établissement public (sans travaux) sur l'art. iii RF. Elle rappelait que le bâtiment avait fait l'objet de divers travaux d'assainissement et de transformation en 2016 et qu'une des conditions émises par le Préfet était qu'une procédure de changement d'affectation soit entreprise s'il était prévu de poursuivre les activités de formation et l'accueil du public pour des séminaires, de l'hébergement et de la restauration. La demande a été mise à l'enquête dans la FO no mmm.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 25 Le projet a suscité une opposition, formée conjointement le 8 mai 2017, par A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, propriétaires de parcelles avoisinantes, motifs pris que le changement d'affectation demandé n'était pas

conforme à la zone – tant par rapport au PAL du 13 juillet 1993 en vigueur que s'agissant du futur PAL – et que l'exploitation d'un établissement public de type parahôtelier était susceptible de provoquer des nuisances excessives pour les voisins, en particulier sonores. De nombreux échanges d'écritures ont ensuite eu lieu entre la Préfecture de la Sarine, la commune, la requérante et les opposants, notamment en lien avec l'exploitation du domaine ainsi que les nuisances provoquées par la circulation et le parcage aux abords du site. Le 20 mai 2019, la commune a émis un préavis favorable avec conditions en lien avec la demande de changement d'affectation. Elle a retenu que, lors de fortes affluences, l'exploitant devait organiser un service d'ordre afin de canaliser et rediriger les véhicules vers les parkings alentours. Les services cantonaux consultés – notamment le Service de la mobilité (SMo) – ont émis des préavis favorables, avec ou sans conditions. Le 9 septembre 2019, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a préavisé défavorablement le projet. Il a estimé qu'il n'était pas en mesure d'évaluer si toutes les affectations du bâtiment étaient conformes à la ZIG-PU B et a requis la production d'un descriptif détaillé des locaux ainsi que de leur lien avec les personnes qui sont accueillies par la Fondation L.\_\_\_\_\_. Il a également refusé de donner son accord à un effet anticipé des plans, le PAL faisant l'objet d'un recours auprès de la DIME. A la suite de ce préavis négatif, la requérante a produit de nouvelles pièces, en particulier un descriptif des locaux fourni par la locataire du site. Le 17 août 2020, le SeCA a rendu un nouveau préavis défavorable, annulant et remplaçant celui du 9 septembre 2019. Il a considéré que le domaine était certes conforme à la zone, car il constituait un centre d'accueil et de formation dont les diverses activités étaient compatibles avec le caractère d'intérêt général de la zone, mais a cependant maintenu son refus de donner son accord à un effet anticipé des plans, le PAL faisant toujours l'objet d'un recours auprès de la DIME. A la suite d'une détermination du détenteur de la patente du 15 décembre 2020, le SeCA a finalement émis un préavis favorable le 10 février 2021, annulant et remplaçant ceux des 9 septembre 2019 et du 17 août 2020, et a donné son accord à un effet anticipé positif des plans. Il a en effet considéré que le projet était conforme en tous points au dossier de révision générale du PAL. En outre, il a souligné que les différentes activités déjà présentes sur le domaine n'étaient pas modifiées mais étendues à l'intérieur du volume bâti existant, de sorte que, même si la zone revenait à ses dispositions réglementaires d'origine, voire incluait des dispositions plus restrictives en matière d'affectation, la réalisation du projet resterait garantie en vertu de l'art. 69 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) dans la mesure où celui-ci ne constituerait pas une aggravation fondamentale de la non-conformité. D. Par décision du 17 mai 2021, le Préfet de la Sarine a accordé le permis de construire requis. S'agissant de la capacité d'accueil, il a expressément mentionné que le restaurant accessible au public (Restaurant "N.\_\_\_\_\_") comportait 40 places assises à l'intérieur et 40 places assises en terrasse et que l'établissement comprenait 44 chambres (cf. ch. 7 du permis). Il a également pris acte que l'établissement disposait de plusieurs salles de séminaires ainsi que d'un restaurant destiné

Tribunal cantonal TC Page 4 de 25 aux seuls clients desdits séminaires (Restaurant "O.\_\_\_\_\_") et qu'il s'agissait d'une activité préexistante sur le site depuis de nombreuses années. Il a enfin précisé que, ce restaurant n'étant pas inclus dans le changement d'affectation en établissement de parahôtellerie, la requérante devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir que cet espace ne soit pas mis à disposition des clients externes, ajoutant qu'il en allait de même pour les terrasses existantes situées sous un couvert extérieur et sur le toit, lesquelles n'étaient pas non plus visées par le changement

d'affectation (cf. ch. 9 du permis). Par décision du même jour, le Préfet a rejeté l'opposition. Il a en particulier retenu que la Fondation L. \_\_\_\_\_ reprenait l'activité qui avait été déployée sur le site depuis 40 ans – soit un centre spirituel et de formation axé sur des conférences, des cours, des sessions et des retraites, avec de l'hébergement et de la restauration, ainsi qu'une activité de formation et de réinsertion professionnelle – et qu'elle poursuivait donc un but social d'intérêt général, alliant intégration sociale et réintégration professionnelle par son centre d'accueil et de formation. Il a ainsi estimé que ces activités étaient conformes à l'affectation de la ZIG-PU B. Il a ajouté que, même si le projet litigieux devait être considéré comme non conforme à l'affectation de la zone, il pourrait bénéficier de la garantie de la situation acquise, dès lors que les activités de séminaires, d'hébergement et de restauration – "a minima pour les personnes fréquentant les séminaires" – étaient exercées sur le site depuis près de 40 ans et que le changement d'affectation en établissement public se faisant dans le volume existant et dans la continuité des activités présentes sur le site, il n'aggravait pas fondamentalement la non-conformité à l'affectation de la zone. Pour le reste, il a considéré que le projet respectait les normes applicables en matière de stationnement ainsi que la législation relative à la protection contre le bruit. E. Par mémoire du 18 juin 2021, les trois opposants ont formé recours contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, principalement à leur annulation et subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision. Ils formulent plusieurs requêtes de mesures d'instruction, notamment la production du dossier de permis de construire n° kkk et des dossiers relatifs à la procédure de révision du PAL, y compris celui de la procédure de recours, la tenue d'une inspection des lieux et l'audition des parties. A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent en substance une violation de leur droit d'être entendus, motifs pris que la décision serait insuffisamment motivée et qu'ils n'auraient pas eu accès à certaines déterminations et qu'ils n'auraient pas pu se prononcer sur celles-ci. Sur le fond, ils contestent l'octroi de l'effet anticipé des plans et soutiennent que les activités proposées sur le site ne sont pas conformes avec le caractère de la zone; ils sont d'avis que le projet ne peut pas bénéficier de la garantie de la situation acquise pour les nouvelles activités, qui dépassent celles déployées conformément au PAL de 1993, et qui ne sont pas légales, dès lors qu'elles nécessitaient un changement d'affectation. S'agissant de la non-conformité à la zone, les recourants soulignent que l'offre actuelle n'a plus rien à voir avec les activités proposées il y a 40 ans ou en 1993 et que celles déployées aujourd'hui sont la source de nuisances récurrentes, voire constantes, en particulier en termes de bruit, de trafic et d'accessibilité. A cet égard, les recourants reprochent au Préfet d'avoir constaté les faits de manière inexacte et incomplète, voire arbitraire, en raison notamment du fait que les services de l'Etat se sont prononcés avant que l'exploitante du domaine ne produise un descriptif détaillé des locaux.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 25 F. Le 14 juillet 2021, le Préfet conclut au rejet du recours, en renvoyant à ses deux décisions préfectorales. Le 16 juillet 2021, la commune indique, pour sa part, s'en tenir à sa position et ne pas avoir d'observations particulières à formuler sur le recours. Dans sa détermination du 25 août 2021, D. \_\_\_\_\_ conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Elle rappelle que la demande de permis de construire litigieuse vise uniquement l'octroi de la patente nécessaire à cet établissement public qui a toujours existé. Elle soutient que les activités développées sont conformes à la ZIG-PU B et ajoute qu'il s'agit d'un changement d'affectation de constructions légalisées, de sorte que le projet pourrait bénéficier de la garantie de la situation acquise. Elle considère

que l'accord du SeCA à l'effet anticipé des plans ne préjuge en rien les futures décisions à rendre par la DIME et conteste tant les violations du droit d'être entendu que la constatation inexacte et incomplète des faits invoquées par les recourants. Il en va de même des nuisances récurrentes qui lui sont reprochées par les recourants. G. Dans leurs contre-observations du 2 décembre 2021, les recourants maintiennent les conclusions formulées dans leur recours, en développant les arguments déjà avancés auparavant. Ils réitèrent en particulier que les constructions n'ont pas été légalisées et qu'on est en présence d'une aggravation fondamentale de la non-conformité à la zone, de sorte que la garantie de la situation acquise ne peut pas trouver application en l'espèce. Ils ajoutent que les nuisances perpétrées aux abords du site, systématiques depuis quatre ans, alors qu'elles n'étaient qu'exceptionnelles auparavant, sont la conséquence des nouvelles activités de l'établissement. Ils estiment que l'intimée fait preuve de mauvaise foi en niant l'évolution des activités du site et soulignent que D. \_\_\_\_\_ est représentée et défendue par une avocate qui est également Conseillère générale et membre de la commission d'aménagement de la commune, si bien que les exigences incombant à l'autorité intimée en termes de motivation de la décision sont d'autant plus importantes. En outre, les recourants allèguent que, dès lors qu'ils sont fondés sur des informations inexactes, imprécises et incomplètes, aucune force probante ne saurait être allouée aux préavis des services cantonaux, en particulier du SMO. Ils sont d'avis que les questions de savoir quelles activités sont effectivement déployées sur le domaine, quelle a été leur évolution au cours des dernières années et quel est leur impact actuel sur le secteur doivent faire l'objet d'un examen complet, qui n'a pas été effectué par l'autorité intimée et les services consultés. H. En date du 10 décembre 2021, l'intimée indique que la DIME a publié, dans le cadre de la révision générale du PAL de la commune, la procédure du droit d'être entendu dans la FO no ppp et qu'elle n'envisage pas de refuser ou de modifier l'affectation de l'art. iii RF telle que prévue par le PAL révisé de la commune. Le 23 décembre 2021, les recourants rappellent que deux recours sont pendants devant la DIME concernant les modifications liées à la zone concernée. Le 7 janvier 2022, l'intimée maintient le contenu de son courrier du 10 décembre 2021. I. Le 18 mars 2022, l'intimée conteste, pour l'essentiel, la teneur des contre-observations du 2 décembre 2021, et maintient ses conclusions, en développant les arguments déjà avancés dans ses observations du 25 août 2021. Elle insiste en particulier sur le fait que les bâtiments érigés sur la parcelle sont légalisés et au bénéfice de permis de construire délivrés antérieurement, que les activités déployées sur le site sont les mêmes depuis 40 ans, qu'il y a toujours eu une offre

Tribunal cantonal TC Page 6 de 25 d'hébergement et de restauration et que la capacité d'accueil – en particulier le nombre de chambres et de places pour la restauration – est la même qu'avant la délivrance du permis de construire en 2016. Elle conteste enfin les nuisances alléguées par les recourants en termes de trafic, de stationnement et de bruit. J. Le 25 mars 2022, les recourants se sont déterminés spontanément et, le 30 mars 2022, ils ont produit de nouvelles photos afin de faire état du passage récurrent de poids-lourds. L'intimée s'est encore déterminée le 13 avril 2022, indiquant qu'il s'agissait d'une livraison annuelle exceptionnelle. K. Le 28 octobre 2022, l'intimée a encore communiqué au Tribunal que la DIME avait publié sa décision d'approbation de la révision générale du PAL de la commune dans la FO no qqq, autorisant la disposition du RCU concernant la ZIG-PU B à laquelle est affecté l'art. iii RF. L. Au surplus, 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. Déposé dans le délai et les

formes prescrits par des propriétaires voisins, qui sont atteints par la décision préfectorale rejetant leur opposition et qui peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu des art. 79 ss, 114 al. 1 let. c CPJA et 141 al. 1 LATeC. En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites. 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 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). Le grief d'inopportunité ne peut toutefois être examiné par le Tribunal cantonal que si une loi le prévoit expressément (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 2. 2.1. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit notamment la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est donc de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis

Tribunal cantonal TC Page 7 de 25 de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (cf. arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions. 2.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers 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). 3. Les recourants se plaignent à titre liminaire de plusieurs violations de leur droit d'être entendus. Ils évoquent d'abord le fait que, dans sa décision, l'autorité intimée s'est fondée uniquement sur les allégations faites par la Fondation L.\_\_\_\_\_ dans son courrier du 15 décembre 2020. Ils lui reprochent, d'une part, de ne pas leur avoir transmis le courrier précité, ne leur laissant ainsi pas la possibilité d'en prendre connaissance et de se déterminer sur ce dernier, et d'autre part, de n'avoir pas pris en compte les éléments qu'ils ont eux-mêmes allégués dans leur opposition. Selon eux, il lui appartenait d'exposer les raisons pour lesquelles elle s'est uniquement référée aux faits exposés par la Fondation L.\_\_\_\_\_, en écartant les leurs. 3.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner

l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b). Ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé en droit cantonal aux art. 57 ss CPJA, il comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.3). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. arrêt TC FR 602 2020 41 du 24 juillet 2020).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 25 Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A\_897/2015 du 1er février 2016 consid. 3.2.1; 5A\_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5). 3.2. En l'espèce, il est vrai que l'autorité intimée devait, sans toutefois devoir communiquer aux opposants les préavis et autres éléments du dossier en leur ouvrant formellement un droit de répliquer, les aviser de la complétude de son dossier et que les pièces déterminantes étaient consultables sur FRIAC pour une période donnée (cf. sur ce point, arrêts TC FR 602 2022 235 consid. 3.2; 602 2022 108 du 12 octobre 2022 consid. 2.2; 602 2022 161 du 22 novembre 2022 consid. 2.3). Or, un tel avis fait manifestement défaut. Le droit d'être entendu des recourants a ainsi été violé. Cela étant, cette violation a manifestement été réparée devant la Cour de céans, qui dispose d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit. En effet, les recourants ont eu l'occasion de se déterminer sur l'ensemble du dossier, y compris le courrier du 15 décembre 2020, dans le cadre de leur recours et des écritures ultérieures et n'expliquent pas en quoi cette violation leur aurait porté préjudice que la Cour de céans ne pourrait réparer. Dans ces circonstances, un renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle donne la possibilité aux recourants de se déterminer avant de rendre sa décision ne serait rien de plus qu'une vaine formalité. Tout porte à croire qu'elle ne modifierait en rien ses décisions, ce qui contribuerait à un allongement inutile de la procédure. De plus, il ne saurait pas non plus être retenu que l'autorité intimée n'a pas suffisamment motivé sa décision, dès lors qu'elle explique les raisons pour lesquelles elle retient que les activités déployées sur le site sont, selon elle, conformes à la zone. Les recourants, de surcroît pour

certain titulaires eux-mêmes du brevet d'avocat, seraient malvenus de plaider qu'ils n'ont ainsi pas pu saisir pleinement la portée de la décision et l'attaquer en connaissance de cause, preuve en est d'ailleurs leurs différentes écritures versées à la procédure. Autre est la question de savoir, par contre, si la décision attaquée est matériellement conforme au droit, ce que la Cour de céans examinera ci-après. 4. A titre principal, les recourants contestent tout d'abord que la décision attaquée octroie l'effet anticipé des plans. 4.1. Selon l'art. 91 LATeC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'interdiction temporaire de bâtir ne donne droit à aucune indemnité (al. 3). 4.2. Comme exposé ci-dessus (cf. supra let. A), la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL en date du 19 octobre 2022. Elle a en particulier approuvé, sans modifications,

Tribunal cantonal TC Page 9 de 25 l'art. 43bis RCU régissant la ZIG-PU B ainsi que l'affectation de l'art. iii RF à cette zone. Ces éléments de la décision d'approbation n'ont pas été contestés devant le Tribunal cantonal. Dans ces circonstances, les griefs dirigés contre l'octroi de l'effet anticipé des plans n'ont plus de portée propre et sont devenus sans objet. 4.3. Au surplus, les reproches formulés par les recourants à l'encontre des autorités communales qui auraient, selon eux, modifié successivement l'art. 43bis RCU pour rendre la zone plus permissive dans le but de justifier et de légaliser les activités actuellement exercées sur le site sont dénués de pertinence dans le cadre de la présente procédure de recours, dès lors qu'ils ont trait à la réglementation de la zone et non au permis de construire ici litigieux. Est ainsi seul pertinent dans la présente occurrence l'art. 43bis RCU tel qu'approuvé par la DIME le 19 octobre 2022. Autre est cependant la question de savoir dans quelle mesure il convient d'interpréter cette réglementation, auquel cas la volonté de la commune chargée de la planification de son territoire et son attitude dans le cadre de la procédure d'approbation du PAL peuvent être prises en considération, ce qu'il y aura lieu d'examiner ci-après. 5. Les recourants considèrent ensuite que les nouvelles activités proposées sur le domaine, en particulier l'exploitation d'un établissement de type parahôtelier et d'un restaurant ouvert au public, sont incompatibles avec le caractère de la ZIG-PU B. 5.1. Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (cf. arrêt TF 1C\_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2). Dans ce contexte, le contrôle incident ou préjudiciel du plan d'affectation est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c). Aux termes de 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 que les centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). L'art. 116 LATeC dispose que sont reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, les ouvrages tels que: écoles, hôpitaux, établissements médico-sociaux, bâtiments administratifs, cimetières (ch. 1); installations servant à l'approvisionnement en eau et en énergie et aux télécommunications (ch. 3); infrastructures

de mobilité, parcs, places publiques et fontaines (ch. 4); installations publiques culturelles, de sport et de détente, pistes de ski et installations de remontée mécanique (ch. 5); ports et ports de petite batellerie (ch. 6); objets naturels mis sous protection (ch. 7); et infrastructures de collecte des déchets animaux (ch. 8). Les bâtiments et installations d'intérêt public sont ceux qui, indépendamment de leur propriétaire, servent au sens large l'accomplissement des tâches de l'Etat (cf. arrêts TF 1C\_235/2011 du

#### **E. 17**

février 2012 consid. 5.2; 1C\_310/2011 du 10 novembre 2011 consid. 2.4). Ce qui est déterminant, c'est que les constructions et installations autorisées servent principalement des intérêts publics, et non privés. En font partie, outre les écoles et installations sportives, les maisons de retraite et de

Tribunal cantonal TC Page 10 de 25 soins, ainsi que les jardins familiaux, les parkings publics et autres (cf. arrêts TF 1C\_156/2022 du 28 mars 2023 consid. 4.1; 1C\_817/2013 du 21 mars 2014 consid. 4.4.1). Pour juger de l'admissibilité d'une construction dans une certaine zone, il convient de déterminer si elle appartient à un certain type d'activités permises dans la zone concernée. Il n'y a en revanche, par exemple, pas lieu d'examiner le niveau concret d'immissions émis par une construction ou une installation ou le niveau de bruit déjà existant à cet endroit. Il s'agit en effet d'appliquer des mesures de planification par lesquelles une commune a défini les types d'activités qu'elle entend admettre dans un secteur déterminé de son territoire. Partant, même si une construction ou une installation respecte les valeurs limites d'immissions relatives par exemple au degré de sensibilité au bruit prévues par la législation fédérale, elle peut néanmoins être interdite au motif qu'elle ne correspond pas aux caractéristiques de la zone (cf. arrêt TC FR 602 2016 120 du 23 février 2017 consid. 3c). 5.2. En l'occurrence, l'art. iii RF sur lequel est implanté le domaine se trouve dans la ZIG-PU B selon le PAL approuvé le 19 octobre 2022 par la DIME. Cette zone est régie par l'art. 43bis RCU, dont la teneur de son chiffre 1, qui a trait à sa destination, est la suivante: "Cette zone est réservée à l'aménagement de parcs urbains, de jardins, d'espaces de jeux et de détente, ainsi qu'aux jardins familiaux [...]. Les bâtiments existants dans la zone peuvent être affectés aux activités agricoles, à l'habitation, à un centre d'accueil ou de formation, et à d'autres activités compatibles avec le caractère de la zone". A ce stade, il y a toutefois lieu de rappeler que plusieurs recours ont été formés contre la décision d'approbation du PAL que la Cour de céans a partiellement annulée dans la mesure où elle obligeait la commune à exclure de ses zones d'activités (art. 39 ch. 1 et 40 ch. 1 RCU) les activités administratives (602 2022 239, 244, 248 et 249). Les recourants à la présente procédure ne se sont, en revanche, pas opposés à la décision de la Direction et n'ont contesté ni la mise en ZIG-PU B de la parcelle litigieuse, ni la modification de l'art. 43bis RCU y relative. L'issue du renvoi de la cause pour certains aspects du PAL est donc sans pertinence pour la solution du présent litige et, dès lors que les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT ne sont, en l'espèce, pas réunies, il n'y a pas lieu de procéder à un contrôle préjudiciel de l'art. 43bis RCU pour vérifier si cette disposition, telle qu'elle a été approuvée, est conforme ou non à la planification directrice supérieure. La question litigieuse est donc celle de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par "centre d'accueil ou de formation" et "autres activités compatibles avec le caractère de la zone". Il n'est pas contestable qu'il s'agit-là de notions juridiques indéterminées sujettes à interprétation que le Tribunal revoit avec un plein pouvoir de cognition. Il serait toutefois contraire à l'essence de son contrôle juridictionnel qu'il rejette

une interprétation soutenable de ces notions juridiques indéterminées en particulier lorsqu'elles portent sur des circonstances locales que les autorités chargées de la planification connaissent mieux. En revanche, il s'assurera que l'interprétation de ces notions dans le cadre du présent acte d'application ne sort pas du cadre fixé par la planification locale et cantonale supérieure. Pour ce faire, il y a lieu de s'inspirer du pluralisme pragmatique pour en rechercher le sens (cf. ATF 143 II 202 consid. 8.5; 142 II 80 consid. 4.1; 140 II 289 consid. 3.2; 139 II 49 consid. 5.3.1). Il convient cependant de rappeler que la commune est responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC) et dispose, dans ce contexte, d'une certaine autonomie. Les documents d'élaboration du PAL ont donc un certain poids pour déterminer l'interprétation qu'il y a lieu de donner aux dispositions de son RCU.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 25 5.3. C'est donc le lieu de rappeler que la réglementation de la ZIG-PU B a fait l'objet de plusieurs modifications successives dans le cadre de la procédure de révision générale du PAL débutée en 2014. 5.3.1. Dans la version du 20 mai 2014, une seule zone d'intérêt général "Parcs urbains" (ZIG-PU) – au lieu de deux actuellement – était d'abord envisagée. La destination de cette zone était notamment réglée comme suit: "Cette zone est réservée à l'aménagement de parcs urbains, de jardins, d'espaces de jeux et de détente, ainsi qu'aux jardins familiaux, tout en respectant la topographie des lieux selon la conception directrice des espaces publics" (art. 41, Destination, 1er par., RCU 2014). S'agissant des bâtiments existants, notamment sur l'art. iii RF, il était prévu qu'ils ne pourraient faire l'objet que des travaux prévus par l'art. 69 LATeC et aux conditions de celui-ci (cf. art. 41, Bâtiments existants, RCU, version du 20 mai 2014). Selon le rapport explicatif et de conformité établi conformément à l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1), le renforcement du réseau de parcs urbains a notamment constitué un thème majeur des réflexions communales (cf. rapport art. 47 OAT, version du 20 mai 2014, p. 15) et le secteur sur lequel se trouve l'art. iii RF était destiné à des espaces de détente à l'usage de la population et de compensation écologique (cf. Plan directeur communal, PDCom, version du 20 mai 2014; tous les documents de la mise à l'enquête de mai 2014 sont disponibles sur [www.villars-sur-glane.ch/services-techniques/amenagement-du-territoire/revision-generale-du-pal-2014](http://www.villars-sur-glane.ch/services-techniques/amenagement-du-territoire/revision-generale-du-pal-2014), consulté le 18 avril 2024). 5.3.2. Dans la version du 19 mars 2016, la destination de la ZIG-PU était ensuite décrite comme suit: "Cette zone est réservée à l'aménagement de parcs urbains, de jardins, d'espaces de jeux et de détente, ainsi qu'aux jardins familiaux. Les affectations existantes dans la zone (activités agricoles, centre d'accueil, logements) sont compatibles avec le caractère de la zone" (art. 42 par. 1 RCU, version du 19 mars 2016). Pour ce qui est des bâtiments existants, cette disposition prévoyait qu'ils pouvaient notamment être transformés dans leurs volumes existants (art. 42 par. 2 RCU du

## **E. 19**

mars 2016). Selon le rapport établi conformément à l'art. 47 OAT, la modification de la réglementation de la ZIG-PU avait pour objectif de compléter la destination de la zone en prévoyant le maintien des activités existantes dans la zone, telles que les activités agricoles, de centre d'accueil ou de logements (cf. rapport art. 47 OAT, version du 19 mars 2016, p. 22; les documents de la mise à l'enquête de mars 2016 sont disponibles sur [www.villars-sur-glane.ch/services-techniques/amenagement-du-territoire/revision-du-pal-2016](http://www.villars-sur-glane.ch/services-techniques/amenagement-du-territoire/revision-du-pal-2016), consulté le 18 avril 2024). 5.3.3. Dans la

version du mois de juin 2017, la réglementation concernant la ZIG-PU prévoyait dorénavant que cette zone "[était] réservée à l'aménagement de parcs urbains, de jardins, d'espaces de jeux et de détente, ainsi qu'aux jardins familiaux" (art. 43 par. 1 RCU, version juin 2017) et que les bâtiments existants dans la zone "[pouvaient] être affectés aux activités agricoles, à l'habitation, à un centre d'accueil ou de formation, et d'autres activités compatibles avec le caractère de la zone (art. 43 par. 2 RCU, version juin 2017). Selon le rapport établi selon l'art. 47 OAT, l'objectif de cette modification était de préciser la disposition afin de limiter les mauvaises interprétations. De manière à garantir le maintien du caractère de la zone, des précisions ont ainsi été apportées quant aux possibilités d'évolution des structures existantes (cf. rapport art. 47 OAT, version juin 2017, p. 7; les documents de la mise à l'enquête de juin 2017 sont disponibles sur <https://www.villars-sur-glane.ch/services-techniques/amenagement-du-territoire/revision-du-pal-2017>, consulté le 18 avril 2024).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 25 5.3.4. Dans le dossier d'enquête publique du mois de mars 2021, la commune a enfin expliqué avoir scindé la ZIG-PU en deux secteurs: la ZIG-PU A et la ZIG-PU B. Elle précisait que les deux zones d'intérêt général parc urbain avaient été déclassées en zone agricole lors de la révision du PAL pour répondre aux exigences du moratoire sur les zones à bâtir imposé par la LAT. Le moratoire exigeait que toute nouvelle mise en zone à bâtir devait être compensée par un déclassement en zone agricole d'une surface équivalente. C'est dans ce contexte que la commune avait déclassé les deux zones en question afin de pouvoir procéder à la mise en zone de centre urbain d'un secteur. Avec la décision du Tribunal fédéral du 16 septembre 2020, qui impose aux communes fribourgeoises de mettre en conformité leur PAL face au nouveau Plan directeur cantonal (PDCant), la commune était désormais contrainte d'adapter son PAL au nouveau cadre de planification cantonale et n'était donc plus soumise au moratoire sur les zones à bâtir. La conformité des deux zones au PDCant était notamment démontrée comme suit: les deux mises en zone se font à l'intérieur du territoire d'urbanisation, elles ne sont pas de nature résidentielle ou d'activités et le besoin est justifié par le Projet d'agglomération de Fribourg de 4ème génération (PA4) qui prévoit, dans sa stratégie de valorisation paysagère, la création de parcs urbains d'importance régionale aux deux endroits (cf. rapport art. 47 OAT, version mars 2021, disponible sur [https://www.villars-sur-glane.ch/fileadmin/user\\_upload/Service\\_technique/amenagement\\_du\\_territoire/modification\\_mars\\_2021/Z\\_VSG-Modif\\_PAL\\_2021\\_dossier\\_complet.pdf](https://www.villars-sur-glane.ch/fileadmin/user_upload/Service_technique/amenagement_du_territoire/modification_mars_2021/Z_VSG-Modif_PAL_2021_dossier_complet.pdf), consulté le 18 avril 2024). 5.4. Il ressort tout d'abord de ce qui précède qu'avec les précisions apportées par la commune à son RCU en 2016, il n'est plus contestable que la volonté de faire entrer les affectations existantes dans la zone était claire, à savoir les activités exercées par l'intimée jusque-là, soit avant le changement d'exploitant sur le domaine. Objectivement, du point de vue de l'administré, cette volonté était aussi clairement reconnaissable. Dès 2017, il n'était ensuite plus question de maintenir uniquement les affectations existantes, mais de pouvoir autoriser d'autres activités compatibles avec la destination de la zone. Il paraît clair aux yeux de la Cour que, par là-même, la volonté communale était d'autoriser l'ensemble des activités qui font l'objet du changement d'affectation litigieux. Toutefois, on peut se demander si, objectivement, cette volonté était reconnaissable dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête du PAL. A cet effet, on doit bien relever que les modifications successives du PAL et les rapports explicatifs ne sont pas d'un grand secours à la commune. Il n'est fait nulle part mention d'un établissement parahôtelier comprenant des activités aussi variées que, entre autres, l'exploitation de salles de conférence, de deux restaurants, terrasses

comprises, d'une solution d'hébergement non seulement pour les clients des séminaires, mais également ouverte au public, d'un jardin potager et d'une buanderie, sans compter l'organisation d'événements privés pour diverses sociétés et associations locales dont les recourants rappellent qu'elles ont régulièrement lieu. On peut sérieusement s'interroger sur la conformité de telles activités à la destination de la zone: une formulation aussi vague, de surcoût sans explication aucune dans les différents rapports explicatifs et de conformité, ne suffit en tout cas pas pour considérer sans autres qu'elles sont couvertes par la planification locale. 5.5. Il ne peut donc être fait le reproche aux recourants d'avoir compris de l'art. 43bis RCU, tel qu'il a été validé par la DIME le 19 octobre 2022, qu'il n'autoriserait d'autres activités que si elles sont strictement conformes à la zone d'intérêt général et à la destination de parc public du secteur. Si la commune voulait effectivement éviter toute ambiguïté, comme elle l'allègue dans l'un de ses rapports établis selon l'art. 47 OAT, on ne voit pas pourquoi elle n'a pas également mentionné explicitement dans le cadre de l'art. 43bis RCU que la zone pouvait accueillir des activités

Tribunal cantonal TC Page 13 de 25 parahôtelières, comme la restauration ou l'hôtellerie, à l'instar de ce qu'elle a fait pour les centres d'accueil ou de formation, ce qui aurait permis aux autorités d'effectuer, le cas échéant, un contrôle de la conformité de ces activités avec la planification cantonale directrice dans le cadre de la procédure d'approbation de ce PAL. Dans ces circonstances, il y a donc lieu de s'en tenir à une interprétation objective de la notion d'activité conforme à la destination de la zone en se fondant – comme le rappelle la commune dans le rapport explicatif et de conformité du mois de mars 2021 – sur les objectifs du PA4 s'agissant de la valorisation des parcs urbains, en s'assurant plus généralement que cette interprétation reste conforme à la notion de zone d'intérêt général de l'art. 55 LATeC. 6. Reste à examiner si les activités qui font l'objet de la demande de permis litigieuse sont conformes à cette interprétation en revenant plus particulièrement sur les différentes activités dont a fait état l'intimée dans le cadre de la présente procédure et sur les préavis des services cantonaux. 6.1. Dans le cadre de sa demande en vue du changement d'affectation du bâtiment "en établissement public (sans travaux). (destination usage des locaux et infrastructures modifiés, établissement parrahôtelier [sic])", l'intimée a d'abord indiqué que l'ouvrage se destine aux fonctions suivantes: "Eglise et bâtiment à but religieux, bâtiment à but culturel, établissement public (restauration, hôtellerie, cafétéria, etc.)". Elle n'a pas donné d'autres destinations et n'a pas dit qu'elle exerçait aussi une activité de buanderie ouverte au public ou qu'il s'agissait également d'un établissement de formation. Dans le formulaire D (Etablissement public/établissement du secteur alimentaire) établi à l'appui de cette demande, l'intimée a indiqué ensuite qu'elle prévoyait l'exploitation d'un "Etablissement de restauration pour des collectivités (cantine, cafétéria)", d'une "table d'hôte (sans hébergement/avec hébergement)", d'un "Etablissement non alimentaire avec local de restauration du personnel", mentionnant pour ce point qu'un buffet (self-service) était prévu pour le personnel, ainsi qu'un établissement de type "autre (vente à la ferme, etc.)", en précisant pour ce point: "Lieu de formation, développement, rencontre, ressourcement, ...". Elle a ajouté que l'établissement ne comprenait que 40 lits, 40 places à table prévues à l'intérieur et qu'elle estimait servir en moyenne 30 assiettes à midi et 15 le soir. Elle a encore précisé que le type de clientèle visée était la "Clientèle groupes et individuelle pour formation et dev. personnel" et répond par la négative à la question "Le projet est-il localisé dans un bâtiment avec d'autres affectations ?". Plus tard, dans le cadre d'un document intitulé "Gestion du trafic, analyse de la situation et mesures prises" du 6 décembre 2017, le nouvel exploitant du domaine a indiqué que "[Le restaurant]

N. \_\_\_\_\_ [était] ouvert 5 jours sur 7 de 11h30 à 14h30", que "R. \_\_\_\_\_ (service de repassage) [=la buanderie] [fonctionnait] essentiellement pour les besoins internes [à la Fondation L. \_\_\_\_\_]" et précisé que la buanderie compte environ 480 clients à l'année. Au fur et à mesure des échanges d'écritures, plusieurs incohérences ont été relevées dans le cadre de la procédure entre les éléments indiqués dans le formulaire D et les activités effectives. Le Préfet a notamment sollicité des explications par courrier du 31 mars 2021 après avoir reçu les différents préavis des services concernés. Il ressort des explications fournies par l'intimée et la Fondation L. \_\_\_\_\_ en réponse à ce courrier que les activités de cette dernière sur le site de H. \_\_\_\_\_ seraient les suivantes et qu'elles se limiteraient à celles-ci: > le restaurant "O. \_\_\_\_\_" est un réfectoire de 65 places réservé exclusivement aux clients des séminaires;

Tribunal cantonal TC Page 14 de 25 > le restaurant "N. \_\_\_\_\_" est ouvert au public et comprend 48 places intérieures et 45 places extérieures; > un hébergement de 44 chambres (19 simples, 22 doubles et 3 triples), soit 25 lits doubles et

## **E. 22**

lits simples; > un couvert extérieur de 50 places ainsi qu'une terrasse située sur le toit de 60 places sont utilisés ponctuellement pour des événements organisés par des groupes (entreprises, collectivités publiques, etc.); > la buanderie "R. \_\_\_\_\_" est composée de deux locaux de 44 et 33 m<sup>2</sup> utilisés prioritairement pour l'entretien du linge interne, mais un service de repassage destiné à des clients externes est également proposé; > le jardin potager "S. \_\_\_\_\_" de 2'400 m<sup>2</sup> exploité pour produire des fruits et légumes destinés prioritairement aux restaurants du domaine, mais la vente à des clients individuels externes y est ponctuellement organisée. Cela étant, la Cour constate que d'autres activités sont encore mises en avant par l'exploitant qui n'ont jamais été décrites, à savoir: > un centre de bien-être, avec plusieurs thérapeutes exerçant leur activité sur le site, y compris un cabinet de psychothérapie. 6.2. Les recourants estiment que les activités proposées par la Fondation L. \_\_\_\_\_ sur le domaine sont non conformes à la zone, non pas tant par nature – ils ne l'allèguent pas – mais en raison des nuisances qu'elles induisent. Ils relèvent une évolution importante entre les activités qui étaient proposées par D. \_\_\_\_\_ et celles qui le sont actuellement par la Fondation L. \_\_\_\_\_. D. \_\_\_\_\_ indique, quant à elle, que ses activités étaient toujours liées à un objectif de formation, par l'organisation de conférences, cours et sessions de spiritualité, mais également par une activité de formation et de réinsertion professionnelle. Elle considère que, depuis la location du site par la Fondation L. \_\_\_\_\_, les activités n'ont pas changé. Elle indique que deux maîtres socioprofessionnels encadrent entre 10 et 15 personnes quotidiennement dans le développement de leurs compétences professionnelles par des mesures de formation et d'accompagnement socioprofessionnel. De plus, la Fondation L. \_\_\_\_\_ a initié des partenariats avec les centres de formation professionnelle de Seedorf et de Profin pour accueillir des apprentis en stage dans les métiers de l'intendance, de la restauration, de l'horticulture et de la production maraîchère. Selon elle, il s'agit ainsi d'un centre d'accueil et de formation. Dans son préavis favorable du 10 février 2021, le SeCA considère que le domaine est conforme à la ZIG-PU B car il s'agit d'un centre d'accueil et de formation dont les diverses activités sont compatibles avec le caractère de la zone. Il décrit comme suit les activités en question: "Selon le descriptif des locaux fournis par la locataire du site, à savoir [la Fondation L. \_\_\_\_\_], le domaine [...] propose des emplois à des personnes défavorisées sur le marché du travail et compte dans ses équipes des personnes en situation

de handicap ou en difficulté d'insertion. Pour remplir sa mission première et créer des conditions favorables à la formation des personnes en situation de fragilité sociale et économique, le domaine propose et développe des prestations d'hébergement et de restauration proches du premier marché". C'est ce que le SeCA avait déjà retenu dans son précédent préavis du 17 août 2020.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 25 Le Préfet mentionne en particulier que le restaurant accessible au public ("N.\_\_\_\_\_") comprend 40 places assises à l'intérieur et 40 places assises en terrasse. Par ailleurs, l'établissement compte 44 chambres (permis de construire, ch. 7). Il prend également acte que l'établissement comporte plusieurs salles de séminaires ainsi qu'un restaurant destiné aux seuls clients des séminaires ("O.\_\_\_\_\_") et qu'il s'agit d'une activité préexistante depuis de nombreuses années. Il précise que, ce restaurant n'étant pas inclus dans le changement d'affectation en établissement de parahôtellerie, la requérante devra impérativement prendre les mesures nécessaires à garantir que cet espace ne soit pas mis à disposition de clients externes et qu'il en va de même des terrasses existantes situées sous un couvert extérieur et sur le toit (permis de construire, ch. 9). En outre, dans sa décision sur opposition, le Préfet retient en substance ce qui suit s'agissant des activités déployées sur le site et la conformité de celles-ci à la zone: "En effet, selon la documentation fournie en cours de procédure, [la Fondation L.\_\_\_\_\_] relève que la mission du Domaine est d'offrir à des personnes défavorisées sur le marché du travail des emplois dans les domaines de l'hébergement et de la restauration. Pour créer des conditions favorables à la formation, [la Fondation L.\_\_\_\_\_] développe ainsi des prestations d'hébergement et de restauration dans les locaux du Domaine. Par ailleurs, [la Fondation L.\_\_\_\_\_] indique que, pour assurer la pérennité de ses activités d'insertion, le Domaine accueille également une clientèle individuelle et propose des séminaires et formations pour les entreprises [...]. Au vu de ce qui précède, je considère que les activités du Domaine [...] sont conformes à l'affectation de la ZIG-PU, dès lors que [la Fondation L.\_\_\_\_\_] y poursuit le développement d'un centre d'accueil et de formation. En ce sens, les diverses activités développées sur le site, notamment les prestations d'hébergement et de restauration, permettent [à la Fondation L.\_\_\_\_\_] de créer des conditions favorables à la formation. S'agissant des salles de séminaire, indépendamment du fait que leur location permette d'assurer la pérennité des activités de réinsertion, force est de constater qu'elles entrent dans la définition de centre de formation". Dans son courrier du 22 mai 2019, qui vient compléter son préavis favorable du 20 mai 2019, la commune indique notamment ce qui suit : "L'affectation du bâtiment n'est pas modifiée, seul l'exploitant change. Les activités de formation et de séminaire sont dans la continuité de ce qui se faisait jusqu'à présent. La Fondation L.\_\_\_\_\_ poursuit un but social et d'intérêt général en alliant intégration sociale et réinsertion professionnelle. De par ce statut, on peut admettre que les locaux qu'elle gère sont conformes à une zone d'intérêt général. Bien que ce bâtiment se situe dans une zone de parc, la volonté du Conseil communal est de donner la possibilité de continuer l'exploitation des lieux pour autant que celle-ci ne provoque pas de nuisance excessive". 6.3. A titre liminaire, la Cour rappelle que toutes les activités listées ci-dessus (cf. supra consid. 6.1) ne sont pas problématiques. Il s'agit en l'occurrence des salles de conférence et de formation, ainsi que des restaurants, terrasses comprises et des chambres dans la mesure où ils sont destinés aux clients des séminaires et formations. Il n'est en effet pas contestable que les salles de conférence et de formation entrent dans la définition de "centre d'accueil et de formation" expressément mentionné à l'art. 43bis RCU et qu'elles doivent donc être considérées comme conformes à la ZIG-PU B. Les recourants ne le

contestent d'ailleurs pas non plus dans le cadre de leur recours. Il n'en va pas autrement des activités de restauration et d'hébergement en tant qu'elles restent en lien direct avec le centre de formation et donc réservées exclusivement aux clients des séminaires et formations. La Cour constate cependant que le restaurant "O. \_\_\_\_\_", destiné en principe aux participants du séminaire, n'existe plus sous cette forme. Selon les informations que l'exploitant met

Tribunal cantonal TC Page 16 de 25 à disposition sur son site internet, "[c]ette grande salle était autrefois le réfectoire des lieux. Aujourd'hui, même si elle peut toujours accueillir des groupes pour des repas, elle sert principalement de salle de séminaires. Avec sa vue imprenable sur le jardin et les Préalpes, la salle de O. \_\_\_\_\_ est extrêmement lumineuse" (cf. T. \_\_\_\_\_ > Séminaires et Meetings > Salles de séminaire, consulté le 18 avril 2024). Toutefois, en tant que ce lieu sert à présent principalement de salle de séminaire, il n'y a pas lieu de considérer cette nouvelle affectation comme contraire à la zone. L'exploitation d'une micro-buanderie destinée à l'entretien du linge interne est aussi directement liée au centre de formation et entre dans le cadre des activités conformes à la zone. On peut aussi considérer que le jardin potager entre dans les activités admises dans le cadre de la ZIG-PU B, dès lors qu'il s'agit d'une activité agricole et qu'il poursuit également un but de formation, puisqu'il permet aux élèves de l'école d'agriculture de U. \_\_\_\_\_ de venir s'entraîner à la taille des arbres fruitiers. Il est donc conforme à la zone. 6.4. Pour le reste, la Cour constate que tant le Préfet que la commune et le SeCA se fondent essentiellement sur l'argument selon lequel les activités sont conformes à la zone au motif premier que l'exploitant poursuit un but social et d'intérêt général en alliant intégration sociale et réinsertion professionnelle et que, de par ce statut, on doit autoriser l'ensemble des activités exercées sur le domaine, dès lors que la volonté communale serait que son exploitation se poursuive, même si celui-ci se trouve en zone de parc public. Un tel raisonnement ne résiste toutefois pas à la critique. Comme considéré (cf. supra consid. 5.5), dès lors que la volonté communale ne ressort pas clairement des documents mis à l'enquête et se fonde uniquement sur une formulation vague, il convient d'interpréter l'art. 43bis RCU de manière objective et de se montrer restrictif quant aux activités qui peuvent être considérées comme conformes à la ZIG-PU B. Le seul fait que le domaine soit exploité dans le cadre d'un centre d'intégration et de réinsertion professionnelle pour les personnes en difficulté sociale ou en situation de handicap ne suffit pas pour que n'importe quelle activité exercée dans ce cadre sur le site soit conforme à l'affectation de la zone. Il faut certes retenir que ce but est, en soi, louable et ne peut qu'être encouragé. Toutefois, la parcelle en question ne se trouve pas dans une simple zone d'intérêt général, mais dans une zone d'intérêt général destinée aux parcs publics. En ce sens, la ZIG-PU B n'a donc pas uniquement une destination d'intérêt général, mais également – et avant tout – celle d'un parc public. On verrait, par exemple, plutôt mal qu'on puisse y autoriser une activité de type industrielle au seul motif qu'elle serait exploitée par des personnes en formation ou en situation de handicap ou de difficultés d'intégration et on lui opposerait vraisemblablement qu'elle ne rentre pas dans le cadre d'un parc public. Il n'y a donc aucune raison qu'un tel examen ne soit pas également fait lorsqu'il s'agit d'une activité parahôtelière. Dans ces circonstances, pour que les activités autres que celles expressément mentionnées à l'art. 43bis RCU (comme c'est le cas par exemple du centre d'accueil et de formation ou des activités agricoles) soient compatibles avec la destination de la zone en question, il faut qu'elles satisfassent aux deux destinations prévues par le RCU, à savoir qu'elles servent d'une part l'intérêt général et qu'elles soient compatibles d'autre part avec l'affectation de parc public de la zone. Tout autre interprétation de la

notion "d'autres activités compatibles avec le caractère de la zone" serait objectivement insoutenable. C'est donc le lieu de rappeler que, dans ce contexte, l'agglomération de Fribourg, dont fait partie la commune concernée, s'est dotée d'un PA4. Ce dernier a valeur de plan directeur régional (art. 27

Tribunal cantonal TC Page 17 de 25 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat le 24 août 2021, le PA4 lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines en matière d'aménagement. Les plans d'aménagement locaux des communes membres de l'agglomération doivent dès lors être conformes au PA4 et s'interprètent à la lumière de ce dernier. Selon le chapitre NP4 du PA4 relatif aux parcs urbains, ceux-ci ont pour but de former un réseau cohérent dont les vocations à la fois sociales (accueil du public à des fins de délasserment et de loisirs) et écologiques (support de la nature et de la biodiversité en milieu urbain) sont à préserver et renforcer. En vue d'accompagner le processus de développement urbain vers l'intérieur projeté dans le cadre du PA4, il s'agit de promouvoir une amélioration de la qualité de l'aménagement de ces parcs et de valoriser leurs caractéristiques et leur identité, afin de développer une offre diversifiée complémentaire et attrayante pour la population (cf. PA4, NP4, p. 191). Dans ce cadre, la stratégie de l'agglomération repose notamment sur les principes généraux suivants: les parcs urbains doivent être affectés à une typologie de zone à bâtir adéquate (zone libre, zone verte d'intérêt général, zone d'intérêt général parc urbain ou autre affectation adéquate) permettant de garantir la substance non-bâtie; l'identité des lieux doit être renforcée et les composantes paysagères et patrimoniales valorisées (espaces ouverts, structures arborées, vocations spécifiques, éléments construits); la valeur d'accueil et le confort d'usage doit être affirmée, par la création d'espaces inclusifs, non-genrés et intergénérationnels, le développement d'espaces récréatifs innovants et l'intégration d'espaces ombragés et de points d'eau potable accessibles (cf. PA4, NP4.1, p. 192). Ainsi, s'il convient de garantir la substance du non-bâti, la destination de parc public ne signifie pas encore qu'il s'agit d'une zone de protection stricte de la nature qui exclurait toute activité, mais d'une zone destinée avant tout à l'accueil du public et au délasserment. Il n'est donc pas d'emblée exclu qu'un établissement public puisse contribuer à la valorisation de l'identité d'un parc public et à son attractivité pour la population, pour autant toutefois que cette activité reste dans un rapport de connexité adéquat avec la destination de la zone et ne devienne pas le moteur principal de l'activité qui s'y déroule (sur la conformité de l'aménagement d'une buvette avec la gestion d'un terrain de sport dans une zone d'intérêt général destinée aux équipements et espaces liés aux activités sportives et de loisirs, cf. arrêt TC FR 602 2020 15 du 30 novembre 2020 consid. 3.3.3). Pour illustrer un peu ces réflexions, l'exploitation d'une petite buvette dans laquelle le grand public pourrait s'arrêter après une promenade dans le parc resterait aux yeux de la Cour, en principe, dans ce rapport de connexité, alors que l'exploitation d'un grand complexe hôtelier, même s'il permet à sa clientèle de bénéficier de la situation proche du parc, se destinerait avant tout à leur confort et n'aurait prima facie plus la valeur d'accueil et d'inclusivité du grand public recherchée par la destination de la zone. Or, force est de constater que cet examen ne ressort en l'espèce pas des différents préavis et de la décision litigieuse qui se consacrent surtout à démontrer que les activités relèvent de l'intérêt général. 6.5. La conformité des activités qui font l'objet du changement d'affectation avec l'intérêt général n'étant en soi pas contestée, dès lors qu'elles servent à la formation et à l'intégration de personnes en situation de handicap ou en difficultés d'intégration, il convient donc surtout de vérifier si elles sont compatibles avec la destination de parc public de la zone. 6.5.1. Tout d'abord, en plus des services internes de

buanderie réalisés sur le domaine, le changement d'affectation vise à approuver la conformité à la zone de son externalisation au public. Celle-ci propose notamment des services de lavage, de repassage et de pliage du linge apporté par les particuliers. Cela étant, la Cour relève d'abord que cette activité n'a pas été décrite dans le cadre

Tribunal cantonal TC Page 18 de 25 de la demande initiale du permis de construire visant le changement d'affectation du bâtiment. Elle n'a été expliquée que plus tard, après la mise à l'enquête, dans le cadre des différentes prises de position et rapports complémentaires. La Cour est d'avis que ce type d'exploitation, aussi petite soit-elle, n'entre pas dans le cadre des activités compatibles avec l'art. 43bis RCU. Le fait qu'elle ait pour objectif la formation et la réinsertion professionnelle dans les métiers de l'intendance ne suffit, comme considéré, pas pour entrer dans le cadre d'un seul "centre de formation" tel qu'exigé par l'art. 43bis RCU, ce d'autant plus que, vu le nombre insignifiant de clients, cet objectif de formation apparaît déjà largement réalisable par le seul biais du service interne de blanchisserie (cf. supra consid. 6.2). Au surplus, elle ne saurait manifestement pas non plus être considérée comme "compatible avec le caractère de la zone" et plus particulièrement avec la destination de parc public de la ZIG-PU B. On ne voit tout simplement aucune raison qu'une blanchisserie se situe dans une zone de parc public. 6.5.2. Ensuite, à la lecture des informations mises à disposition du public pour faire la publicité et la promotion du domaine, la Cour relève que l'exploitant fait état également d'un centre de bien-être qui aurait ouvert sur le site, avec plusieurs thérapeutes exerçant leur activité sur le site, y compris un cabinet de psychothérapie. Ces activités sont décrites de la sorte: "[W.\_\_\_\_] est thérapeute et pratique également le reboutement. Elle a choisi d'installer son cabinet dans le cadre, calme et propice au ressourcement, du Domaine. Elle y propose différents types de soins, notamment: Shiatsu, rééquilibrage neuro-musculaire, massages sportif, réflexologie [...]. Le tarif des soins est fixé en fonction de la durée du rendez-vous. Les soins sont remboursés par les complémentaires reconnues par l'ASCA" (cf. T.\_\_\_\_ > Le Domaine > Bien-être et reboutement); "au 1er étage, le Domaine héberge Espace V.\_\_\_\_. [X.\_\_\_\_], experte en Feng Shui traditionnel, et [Y.\_\_\_\_], thérapeute diplômé, mettent à votre disposition leur expérience, des méthodes reconnues et beaucoup d'écoute" (cf. T.\_\_\_\_ > Le Domaine > Espace V.\_\_\_\_). "[Z.\_\_\_\_], psychologue psychothérapeute FSP, superviseur et thérapeute systémique et de famille W.\_\_\_\_ ainsi que thérapeute en psychomotricité, s'est installé dans l'ancienne bibliothèque du Domaine". Celui-ci décrit ces activités autour notamment de la psychothérapie adolescent, adulte, couple et famille, de la supervision individuelle, d'équipe, clinique ou conceptuelle, comme suit: "Formé à la psychothérapie d'orientation systémique et à la psychotraumatologie, à la thérapie psychomotrice, une approche psycho-corporelle ainsi qu'à une approche plus sensitive du cheminement psychothérapeutique, j'exerce mon activité professionnelle dans mon cabinet situé à X.\_\_\_\_. Y.\_\_\_\_ vous présente mes activités professionnelles. Elles sont de différents ordres, se déclinant autour de la psychothérapie, de la supervision et de la formation. J'y mets mes élans, des connaissances liées à mes formations, ma créativité et ma liberté, cherchant à être en contact avec ce qui est vivant" (cf. T.\_\_\_\_ > Le Domaine > Y.\_\_\_\_, tous consultés le 18 avril 2024). Or, ces activités ne sauraient être comprises dans le cadre d'un établissement parahôtelier et relèvent bien plus d'un centre de soins et de bien-être. Elles sont exercées par des professionnels et n'ont a priori rien à voir avec un centre d'accueil et de réinsertion professionnelle de personnes en difficulté sociale ou en situation de handicap. Elles n'ont toutefois jamais été décrites dans le cadre de la procédure et la Cour ne parvient pas à savoir

si elles étaient, ne serait-ce qu'implicitement, visées ou non par le changement d'affectation requis par l'intimée, ou si elles font, doivent ou devaient faire l'objet d'une autre demande de changement d'affectation. Ce qui est en revanche très clair, c'est qu'elles ne sauraient en tout cas pas reposer sur la présente procédure, si tel était l'intention de l'intimée, dès lors que les autorités compétentes n'en ont jamais

Tribunal cantonal TC Page 19 de 25 été informées, que ces activités n'ont pas été décrites dans le cadre d'une demande formelle et que la procédure n'a donc pas pu être suivie en ce qui les concerne. 6.5.3. S'agissant enfin des activités de restauration et d'hébergement ouvertes au public, la Cour relève certaines incohérences entre les activités présentées par l'intimée dans le cadre de la présente procédure, notamment en ce qui concerne le nombre de places à disposition dans le restaurant ou celui de lits et de chambres. L'intimée mentionne également dans le cadre de la demande mise à l'enquête publique que le type de clientèle visé est uniquement "les groupes et la clientèle individuelle pour formation et développement personnel". Cela étant, une telle formulation ne donne aucunement l'impression que le restaurant sera ouvert au public, mais bien plus qu'il sera uniquement limité aux clients des séminaires. Or, l'intimée demande ensuite l'exploitation d'un restaurant ouvert au public cinq jours sur sept, midi et soir. La Cour note toutefois que le restaurant est en réalité également ouvert tous les matins, samedi et dimanche compris, pour le petit-déjeuner (cf. T. \_\_\_\_\_ > Restauration > Restaurant N. \_\_\_\_\_ & sa terrasse, consulté le 18 avril 2024), ce qui n'a jamais été décrit dans la demande initiale. Comme considéré, la Cour pourrait admettre une certaine tolérance quant à une ouverture au public des activités initialement réservées aux séminaires, principalement dans l'objectif de maintenir la viabilité de la destination première du site, à savoir un centre de formation et de séminaire, et parce que l'exploitation d'un petit point de restauration aux abords d'un parc public s'inscrit aussi dans l'objectif de délasserment poursuivi par ce dernier. Or, l'exploitant de l'établissement ne donne pas réellement l'impression que cet objectif serait encore sa première destination aujourd'hui, en particulier lorsqu'on se rappelle que l'offre de restauration pour les participants des séminaires, à savoir le restaurant "O. \_\_\_\_\_", n'existe plus sous la forme qui avait été présentée aux autorités et sur laquelle elles se sont prononcées (cf. supra consid. 6.2). A cela s'ajoute que les diverses salles et extérieurs du domaine sont aussi utilisés, comme le rappellent les recourants, pour des événements et soirées privés de sociétés et d'associations locales, ce qui n'a pas réellement été thématiqué ni dans le cadre de l'instruction de la cause, ni dans le cadre de la décision attaquée. En réalité, il faut bien relever que l'exploitant a décrit pour la première fois les activités de restauration et d'hébergement de manière plus complète dans sa réponse au courrier du 31 mars 2021 du Préfet. Or, ces informations sont intervenues après que l'ensemble des services concernés se sont déterminés sur le projet. Ils n'ont, par conséquent, pas pu en tenir compte dans l'établissement de leurs différents préavis et cela se ressent bien à leur lecture. On constate en effet, de manière assez flagrante, une asymétrie d'informations entre les services qui ont directement dû traiter avec l'exploitant et qui ont des informations plus complètes, par exemple le SPoCo qui a eu accès à certaines informations complémentaires dans le cadre de la demande de patente, et les autres services qui se sont fondés exclusivement sur les déclarations de l'intimée à l'appui de sa demande de permis de construire. C'est donc à raison que les recourants ont soulevé ce grief dans le cadre de leurs écritures. Dans ces circonstances, on ne saurait donc considérer que la procédure a été menée avec toute la diligence requise, ni même que l'intimée ait véritablement déposé une demande complète. Il manque en effet au dossier des éléments fondamentaux pour déterminer si les activités de

restauration et d'hébergement ouvertes au public, y compris l'organisation d'événements et de soirées privés hors séminaire et formation, peuvent encore être considérées comme conformes à la destination de parc

Tribunal cantonal TC Page 20 de 25 public de la zone ou s'il y a lieu de fixer, par exemple, un cadre ou des conditions à l'octroi du permis pour s'assurer que le rapport de connexité avec la destination de parc public soit toujours maintenu. Il n'appartient toutefois pas à la Cour de se substituer à la préfecture dans l'examen de ce cadre ou de ces conditions et, en l'état, celle-là ne peut donc pas se déterminer sur la conformité de ces activités à la zone. Cela étant, cette question pourrait éventuellement souffrir de demeurer ouverte et la Cour pourrait renoncer à renvoyer la cause à l'autorité intimée, à la condition toutefois que l'intimée puisse se prévaloir de la garantie de la situation acquise ou que le changement d'affectation n'aggrave pas fondamentalement une éventuelle non-conformité de la zone, ce qui sera examiné ci-dessous.

7. En effet, en tant que la décision attaquée autorise subsidiairement les activités précitées au motif que l'intimée bénéficierait de la garantie de la situation acquise et que le changement d'affectation n'aggraverait pas fondamentalement la non-conformité à la zone, il convient d'examiner si cette motivation subsidiaire résiste à la critique.

7.1. En vertu de l'art. 69 LATeC, le maintien, l'entretien et la rénovation en vue d'une adaptation aux standards actuels des constructions et installations légalisées qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone ou aux prescriptions de construction sont garantis (al. 1). Un changement d'affectation ou un agrandissement peut être autorisé pour les constructions et installations visées à l'alinéa 1, à condition que la non-conformité au droit en vigueur ne soit pas fondamentalement aggravée et qu'aucun intérêt privé ou public prépondérant ne s'y oppose (al. 2).

7.2. Il convient tout d'abord de déterminer si les activités dont la mise en conformité est requise avaient déjà été légalisées et si les conditions pour obtenir la garantie de la situation acquise selon l'art. 69 al. 1 LATeC sont réalisées. Dans ce contexte, il sied de brièvement rappeler que les développements qui suivent ne concernent que les activités non conformes à la zone ou pour lesquelles la Cour n'est pas en mesure de se prononcer, soit l'exploitation d'une buanderie externe à destination du public (cf. supra consid. 6.4.1) et les activités de restauration et d'hébergement ouvertes au public, y compris l'organisation d'événements et de soirées privés hors formation (cf. supra consid. 6.4.3). Les salles de séminaire et autres activités y relatives sont en effet conformes à la zone (cf. supra consid. 6.2). Quant à l'exploitation d'un centre de soins et d'un cabinet de psychothérapie (cf. supra consid. 6.4.2), elles ne sont manifestement pas couvertes par la présente procédure.

7.2.1. Dans le cadre de la procédure de permis de construire de 2016, il était question de l'assainissement et du réaménagement intérieur du site. Etaient concernés une cafétéria-restaurant de 60 places et une terrasse de 40 places sur le domaine privé au rez-inférieur, un réfectoire, une salle de conférence et 13 chambres au rez-supérieur, une salle, un auditoire et 16 chambres au 1er étage, ainsi qu'un oratoire et 15 chambres au 2e étage. Aucune précision quant au type de clientèle admis ne ressort de cette décision. Dans le préavis favorable avec remarques du SPoCo du 11 février 2016, il était toutefois prévu ce qui suit: "Une demande de patente I de parahôtellerie devra être déposée, le cas échéant, pour autant qu'il soit prévu de donner à ces locaux une affectation publique et commerciale correspondant à la notion d'établissement public [...]. Dans cette optique, et contrairement au projet, une procédure complémentaire de changement d'affectation devra vraisemblablement être engagée. La personne

Tribunal cantonal TC Page 21 de 25 responsable de l'établissement devra remplir un certain nombre de conditions personnelles et être au bénéfice d'un certificat cantonal de capacité professionnelle pour exploitant d'établissement public, à tout le moins s'engager à acquérir une telle formation en cas de prestations culinaires régulières comparables à celles d'un café-restaurant". La patente I délivrée provisoirement à la Fondation L.\_\_\_\_\_ le 16 août 2017, puis renouvelée à plusieurs reprises, couvre l'offre hôtelière comprenant 44 chambres, huit salles de séminaire, deux restaurants (dont un ouvert au public) et une offre de formations, retraites et conférences liée au bien-être et au développement personnel (cf. courrier de la préfecture du 27 décembre 2017). Dans sa décision de rejet d'opposition du 17 mai 2021, le Préfet estime que la garantie de la situation acquise doit s'appliquer dans le cas d'espèce: "Selon l'analyse effectuée par le SeCA, les différentes activités déjà présentes sur le Domaine [...] ne sont pas modifiées, mais étendues vers l'intérieur du volume bâti existant, étant encore précisé que la présente demande vise uniquement l'octroi de la patente I nécessaire à cet établissement public qui a toujours existé. Ainsi, même si la ZIG-PU revenait à ses dispositions réglementaires d'origine, voire incluait des dispositions plus restrictives en matière d'affectation, le SeCA estime que la réalisation du projet resterait garantie en vertu de l'art. 69 LATeC dans la mesure où il ne constituerait pas une aggravation fondamentale de la non-conformité [...]. La demande de permis de construire vise le changement d'affectation des locaux existants en établissement public. S'agissant desdits locaux, il ressort du dossier en ma possession que [la Fondation L.\_\_\_\_\_], locataire, reprend ce que [D.\_\_\_\_\_], respectivement J.\_\_\_\_\_, ont déployé depuis 40 ans sur le site, à savoir un centre spirituel et de formation axé sur des conférences, des cours, des sessions et des retraites, avec de l'hébergement et de la restauration, ainsi qu'une activité de formation et de réinsertion professionnelle [...]. [La commune] relève en particulier que, même si l'affectation en parahôtellerie existait déjà sous la gestion de [D.\_\_\_\_\_], elle n'avait pas fait l'objet d'une autorisation formelle [...]. La Commune a également indiqué que l'affectation du bâtiment n'est pas modifiée, mais que seul l'exploitant change. En effet, selon la Commune, les activités de formation et de séminaire sont dans la continuité de ce qui se faisait jusqu'à présent sur le site [...]. En l'espèce, si l'on devait retenir que le Domaine [...] est non-conforme à l'affectation de la zone, son maintien et sa rénovation seraient en tous les cas garantis, dès lors qu'il y a lieu de retenir que les activités de séminaires, hébergement et restauration, a minima pour les personnes fréquentant les séminaires, sont exercées sur le site depuis près de 40 ans. [...] Pour ce qui concerne le changement d'affectation en établissement public, activité qui, au demeurant, était préexistante d'après la requérante et la Commune, il pourrait être autorisé pour autant qu'il n'aggrave pas fondamentalement la non-conformité au droit en vigueur". 7.2.2. Pour sa part, la Cour est d'avis que l'art. 69 al. 1 LATeC n'est pas applicable dans le cas d'espèce et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, cette disposition légale couvre les cas dans lesquels une construction ou une installation qui était conforme à la zone dans laquelle elle se trouve devient non conforme suite à une révision du plan d'affectation des zones ou du règlement communal d'urbanisme: soit la parcelle subit un changement de zone, soit la zone reste la même, mais la réglementation y relative est modifiée pour adopter des conditions plus restrictives. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, et tel que cela ressort de la décision du 17 mai 2021 et du dossier, la demande de permis de construire concerne un changement d'affectation en lien avec un changement d'exploitant. Le fait qu'une révision du PAL était menée en parallèle à cette procédure relève d'une pure coïncidence et n'est pas à l'origine de la non-conformité.

Tribunal cantonal TC Page 22 de 25 Deuxièmement, pour pouvoir bénéficier de la garantie de la situation acquise, il faut que la construction ou l'installation soit strictement restée la même. Or, il ressort assez clairement du dossier que les activités étaient réservées aux clients des séminaires avant l'arrivée du nouvel exploitant et qu'elles ne le sont plus. Le Préfet précise d'ailleurs que ces activités sont exercées depuis près de 40 ans sur le site, "a minima pour les personnes fréquentant les séminaires". D'ailleurs, si un changement d'affectation en établissement public parahôtelier est demandé, c'est bien justement parce que cette activité n'existait pas sous la gestion directe de l'intimée. Troisièmement, même si l'on devait admettre que les activités étaient déjà menées de manière distincte au centre de formation lorsque le site était géré par D. \_\_\_\_\_, force est d'admettre qu'elles n'ont jamais été légalisées. La commune le concède, puisqu'elle relève que, même si l'affectation en parahôtellerie existait déjà sous la gestion de D. \_\_\_\_\_, elle n'avait pas fait l'objet d'une autorisation formelle. Or, des installations ou constructions qui n'ont pas été légalisées sous l'ancien régime – et pour autant que l'on soit en présence d'une modification des circonstances au niveau de l'aménagement du territoire ce qui, rappelons-le, n'est pas le cas en l'espèce – ne peuvent pas bénéficier de la garantie de la situation acquise.

Quatrièmement, même si l'on devait considérer que la révision du PAL, qui s'est faite simultanément à la procédure de permis de construire, permettait aux intéressés de profiter de la garantie de la situation acquise, force est de constater qu'une telle possibilité ne serait pas offerte en l'espèce puisque, tel qu'il ressort de la décision préfectorale, les règles ne sont pas devenues plus restrictives, mais au contraire plus permissives. Le SeCA a ainsi notamment relevé que l'affectation du bâtiment existant n'était pas conforme à l'ancienne ZIG-PU du PAL de 1993, qui apparaît plus restrictive que celle prévue par le PAL actuel. La situation qui se présente est donc l'inverse de ce qui est prévu par l'art. 69 al. 1 LATeC, ce qui en exclut d'autant plus l'application en l'espèce. Sur le vu de ce qui précède, la garantie de la situation acquise, au sens de l'art. 69 al. 1 LATeC, ne saurait venir pallier la non-conformité à la ZIG-PU B des activités précitées (exploitation d'une buanderie avec service externe à destination du public et activités de restauration et d'hébergement ouvertes au public, y compris l'organisation d'événements et de soirées privés hors formation). 7.3. Doit ensuite être analysée la situation sous l'angle de l'art. 69 al. 2 LATeC, qui prévoit qu'un changement d'affectation peut être autorisé s'il n'aggrave pas fondamentalement la non-conformité à la zone. Dans le permis de construire, le Préfet retient ce qui suit: "Pour ce qui concerne le changement d'affectation en établissement public, activité qui, au demeurant, était préexistante d'après la requérante et la Commune, il pourrait être autorisé pour autant qu'il n'aggrave pas fondamentalement la non-conformité au droit en vigueur. Dès lors que ce changement d'affectation se fait principalement dans le volume du bâtiment existant et dans la continuité des activités présentes sur le site, force est d'admettre que la non-conformité à l'affectation de la zone n'est pas fondamentalement aggravée. De plus, aucun intérêt privé ou public ne s'oppose à ce changement d'affectation, sous réserve de l'examen effectué ci-après quant à votre grief relatif aux nuisances découlant des activités litigieuses". La Cour ne saurait toutefois suivre le Préfet sur ce point. En effet, les activités décrites ultimement par l'intimée en réponse à sa demande du 31 mars 2021 ne sauraient en l'état être considérées comme n'aggravant pas fondamentalement la non-conformité à l'affectation de la zone. On ne peut plus considérer, vu leur évolution, que la clientèle de l'établissement est avant tout intéressée par le

Tribunal cantonal TC Page 23 de 25 ressourcement, le délassement ou la spiritualité. Il en va ainsi de l'exploitation d'une buanderie externe puisqu'on vient, par exemple, y déposer

son linge pour qu'il y soit lavé et repassé, comme on le ferait dans n'importe quel pressing. Quant aux activités de restauration et d'hébergement ouvertes au public, y compris l'organisation d'événements ou de soirées privés hors formation, la Cour partage également l'avis que, si elles ne devaient pas être considérées comme conformes à la destination de la zone, il serait difficile de considérer en l'état du dossier qu'elles n'aggravent pas fondamentalement cette non-conformité en particulier lorsque les différents préavis sur lesquels repose la décision attaquée ne se fondent pas sur un état de fait complet. Il sied cependant également de laisser cette question ouverte, en tant que le complément d'instruction auquel la préfecture devra s'astreindre pour déterminer si ces activités sont conformes à la destination de la zone est susceptible d'avoir une influence significative sur la question de savoir, dans le cas contraire, si elles n'aggravent pas fondamentalement cette non-conformité. 8. En conclusion, il convient de rappeler que les activités liées à l'exploitation d'un centre d'accueil et de formation, à savoir les salles de conférence, la restauration et l'hôtellerie réservées aux clients de ces séminaires, l'exploitation d'une buanderie interne ainsi que le jardin potager sont conformes à la destination de la zone. Ces points n'ont jamais été contestés par les recourants. En revanche, la cause doit être renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle sollicite de l'intimée un descriptif complet de toutes les activités exercées sur le site. Elle estimera ensuite si celles-ci entrent encore substantiellement dans le cadre de la demande initiale déposée par l'intimée ou s'il convient de procéder à une nouvelle mise à l'enquête, ce qui n'a jamais été fait malgré les nombreuses incohérences relevées. Elle s'assurera encore, dans le cadre de sa procédure, que l'ensemble des services cantonaux concernés se détermine sur ce descriptif complet – et à jour – des activités et examinera dans sa nouvelle décision si les activités de restauration et d'hôtellerie ouvertes au public, y compris l'organisation d'événements ou de soirées privés hors formation, sont encore conformes à la destination de la zone au sens des considérants du présent arrêt. Elle fixera, le cas échéant, toutes les charges et conditions nécessaires dans son permis pour s'assurer qu'elles ne prennent pas le pas sur la destination de parc public de la zone et que le rapport de connexité avec cette destination soit maintenu. Si elle parvient à la conclusion que les activités ne sont pas conformes à celle-ci, elle examinera, à la lumière du descriptif complet des activités exercées sur le site, s'il peut encore être considéré qu'elles n'aggravent pas fondamentalement cette non-conformité, étant rappelé qu'elles ne peuvent pas bénéficier de la garantie de la situation acquise sous l'angle de l'art. 69 al. 1 LATeC. Ces considérations ne valent pas pour l'ouverture d'une buanderie ouverte au public. La Cour estime que celle-ci n'est pas conforme à la destination de la zone, ne bénéficie pas de la garantie de la situation acquise et qu'elle aggrave la non-conformité à cette destination. Elle ne peut donc, en l'état, pas se poursuivre. Il convient enfin de rappeler que l'ouverture d'un centre de soins et de cabinets thérapeutiques sur le domaine ne fait pas l'objet de la présente procédure, limitée à la demande de changement d'affectation en établissement parahôtelier. En l'absence de tout indice ou déclaration contraire, il est donc laissé à l'intimée le bénéfice du doute de ce qu'elle a requis et obtenu toutes les autorisations nécessaires pour la poursuite de ces activités.

Tribunal cantonal TC Page 24 de 25 En conclusion, le recours doit donc être admis, les décisions du 17 mai 2021 annulées et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens de ce qui précède. Pour ce motif, les nombreuses réquisitions de preuve formulées par les recourants tendant à démontrer en quoi les activités litigieuses aggravent la non-conformité à la zone en raison des nuisances qu'elles engendrent deviennent ainsi sans objet. 9. 9.1. Les recourants ayant obtenu gain de cause, les frais de la procédure, fixés

à CHF 2'500.-, sont mis pour trois quarts, soit CHF 1'875.-, à la charge de l'intimée qui a conclu au rejet de leur recours, conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 2'500.-, prestée par les recourants le 16 juillet 2021, leur sera donc restituée. 9.2. Pour le même motif, les recourants ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par les recourants n'est toutefois pas établie conformément au Tarif JA. La fixation à forfait de débours, valable en matière civile, ne correspond en effet pas aux exigences du tarif, ce d'autant plus lorsque ces débours sont également facturés en parallèle de manière effective. En outre, la liste contient des frais d'ouverture de dossier de CHF 50.- qui ne sont pas admis (cf. arrêts TF 9C\_688/2009 du 19 novembre 2009 consid. 5.3; TC FR 601 2023 79 du 7 février 2024 consid. 3.2). Il convient donc de fixer l'indemnité de partie à un montant total de CHF 6'034.95, correspondant aux heures annoncées au tarif horaire de CHF 250.-, soit CHF 5'579.10, à CHF 24.40 de débours effectifs et à un supplément pour la TVA de CHF 431.45 au taux de 7.7 % (calculé sur CHF 5'603.50). Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est mise pour trois quarts à la charge de l'intimée (CHF 4'526.20) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (CHF 1'508.75). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 25 de 25 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, les décisions du 17 mai 2021 sont annulées et la cause est renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants. II. Des frais de procédure réduits, d'un montant de CHF 1'875.-, sont mis à la charge de l'intimée. III. L'avance de frais d'un montant de CHF 2'500.- prestée par les recourants leur est restituée. IV. Un montant de CHF 6'034.95 (dont CHF 431.47 de TVA au taux de 7.7 %) est alloué aux recourants, à verser à Me Antonin Charrière et Me Nicolas Riedo. Il est mis pour trois quarts à la charge de l'intimée (soit CHF 4'526.20) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (CHF 1'508.75). 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 et de l'indemnité de partie 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 18 avril 2024/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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