

FR_GERICHTE 602 2024 153 vom 6. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_153

FR: FR_GERICHTE 602 2024 153 du 6 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2024 153 del 6 ottobre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 31

RCU exigée par la DIME aggravant encore la problématique. Le 19 septembre 2024, la Juge déléguée à l'instruction a indiqué que le recours avait effet suspensif de par la loi. Le 5 décembre 2024, la DIME renonce à se déterminer sur le recours, concluant à son rejet et renvoyant aux décisions litigieuses ainsi qu'au dossier de la cause qu'elle produit. Le 5 février 2025, la Commune de Saint-Aubin dépose ses observations. Elle conclut au rejet du recours, estimant en particulier que la procédure a été correctement menée. Elle relève en outre

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 que la planification locale ne peut plus remettre en question le PAC AgriCo entré en force et que les griefs liés au projet D._____ sont irrecevables, ceux-ci ne relevant pas de la procédure en cause, laquelle porte sur l'adaptation de la révision du PAL aux conditions d'approbation. D. Autant qu'utiles à la solution du litige, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives dans les considérants en droit du présent arrêt. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) ainsi qu'en vertu de la règle particulière de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Ayant participé à la procédure devant les autorités intimées et en tant qu'organisation d'importance nationale habilitée à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ch. 23 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]), A._____ a qualité pour recourir (art. 76 let. a CPJA). L'autorité précédente n'a pas tranché la question de la qualité pour recourir de B._____, propriétaire de l'art. ccc RF. La Cour de céans peut également laisser cette question ouverte dès lors que A._____ a la qualité pour recourir. En effet, selon la jurisprudence (arrêts TC FR 602 2023 149 du 24 octobre 2024 consid. 1.2; 602 2015 139 du 21 avril 2016 consid. 1a; 602 2014 48 du 3 décembre 2014 consid. 1c; 602 2013 65 du 3 juillet 2013), si un des recourants a la qualité pour recourir, la question de la qualité pour recourir des autres peut rester ouverte. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours. 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. L'art. 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 121). En l'espèce, la Direction ayant statué sur recours, la Cour de céans ne revoit pas, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). 3.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 3.1. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus. Ils soutiennent plus particulièrement que l'autorité intimée aurait dû annuler la décision sur opposition du 16 mai 2023 dès lors que la commune a refusé – selon eux à tort – d'entrer en matière sur leurs griefs relatifs aux prescriptions d'urbanisation de la ZACT II et qu'elle ne s'est par conséquent pas prononcée sur ceux-ci. 3.2. 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 (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b et les arrêts cités). Ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé par les 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 (ATF 135 I 279 consid. 2.3). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire 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 (arrêt TF 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1; ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3, 141 V 557 consid. 3.2.1). 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). 3.3. En l'occurrence, dans sa décision sur opposition du 16 mai 2023, la commune a indiqué ceci: "La zone d'activités II (ZACT II) du PAL de la commune de

St-Aubin est régie par le plan d'affectation cantonal (PAC) AgriCo approuvé par la DIME le 16 décembre 2021, et qui est entré en force en septembre 2022. La commune de Saint-Aubin ne peut plus planifier le secteur de la ZACT II et doit reporter la mention « zone régie par un plan d'affectation cantonal AgriCo » sur le plan d'affectation des zones (PAZ), sur le plan directeur communal (PDCoM) et dans le règlement communal d'urbanisme (RCU). De ce fait, tous les éléments de

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 l'article 31 du RCU de la ZACT-II deviennent obsolètes et seront supprimés dans le cadre d'un dossier correctif qui sera publié par le biais d'une nouvelle enquête publique. Au vu des éléments et des considérations précités, le Conseil communal a, dans sa séance du mardi 16 mai 2023, décidé de rejeter votre opposition". Avec cette formulation, on comprend que l'opposition – dont les différents griefs visaient tous la ZACT II – a été rejetée en bloc au motif que la commune n'est plus compétente pour planifier le secteur en cause suite à l'entrée en force du PAC AgriCo et qu'elle ne peut par conséquent pas se prononcer sur les arguments soulevés dans l'opposition. On saisit également que la commune entend procéder aux adaptations nécessaires de son PAL pour rendre celui-ci conforme au PAC AgriCo et que cela passera par une nouvelle mise à l'enquête publique. Cette motivation est suffisante ainsi non seulement pour comprendre pourquoi les oppositions sont rejetées, mais également pourquoi la commune ne se prononce pas sur l'ensemble des griefs soulevés dans celles-ci. C'est donc à juste titre que la DIME a considéré que le droit d'être entendus des opposants n'avait pas été violé. La décision attaquée n'est pas critiquable sur ce point et le grief des recourants doit être écarté.

4. 4.1. Les recourants reprochent également à l'autorité intimée de ne pas avoir annulé les décisions communales (adoption du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL et rejet des oppositions) alors qu'elle a selon eux reconnu que la décision sur opposition était problématique. Les recourants invoquent à ce titre un problème de cohérence, violation du principe d'unité de la décision, violation de la litispendance, violation des principes de clarté, de précision, de prévisibilité et du droit d'être entendu.

4.2. Selon l'art. 86 LATeC, lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (al. 2). La Direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (al. 3). Selon l'art. 98 CPJA, lorsque le recours est déclaré recevable, l'autorité de recours confirme ou annule, totalement ou partiellement, la décision attaquée (al. 1). En cas d'annulation, elle statue elle-même sur l'affaire ou la renvoie à l'autorité inférieure, s'il y a lieu avec des instructions impératives (al. 2).

4.3. En l'occurrence, le 10 juillet 2024, la DIME a approuvé partiellement le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation et listé les éléments qui n'étaient pas approuvés. Dans sa décision sur recours du même jour, se référant au contenu de la décision sur opposition de la commune citée ci-avant (cf. consid. 3.3), la DIME a indiqué que "la commune aurait effectivement dû se contenter de rejeter les oppositions formulées contre la teneur de l'art. 31 RCU adopté, en procédant au constat que les arguments avancés par les opposants avaient déjà été tranchés dans le cadre du PAC AgriCo approuvé et désormais en force". Cette remarque ne saurait traduire l'existence d'un vice dans les décisions communales tel qu'il faille annuler celles-ci et renvoyer le dossier à la commune, comme le soutiennent les recourants. En

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 l'occurrence, la commune a simplement fait part de son intention de modifier son PAL pour le rendre conforme au PAC AgriCo, ce qui n'a eu aucune conséquence pratique sur la procédure en cause. D'une part et comme le prévoit l'art. 86 al. 3 LATeC, la DIME a examiné le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL tel qu'il a été mis à l'enquête. Elle a refusé d'approuver les ch. 2 à 9 de l'art. 31 RCU et a demandé qu'ils soient supprimés. D'autre part, les recourants n'ont pas été induits en erreur par la formulation de la décision communale, respectivement dissuadés de faire valoir leurs droits, puisqu'ils ont poursuivi la procédure devant l'autorité intimée. Sur le fond et tel que cela sera encore développé ci-après (consid. 5 et 6), la commune avait au demeurant parfaitement raison lorsqu'elle a indiqué qu'elle n'était plus compétente pour régler la ZACT II faisant l'objet du PAC AgriCo – lequel est pour rappel entré en force en septembre 2022 – et qu'il fallait qu'elle rende son PAL conforme audit plan. Dans ces circonstances, les griefs soulevés par les recourants à ce propos doivent être écartés. 5. 5.1. Selon l'art. 34 al. 1 LATeC, l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le plan d'aménagement local est l'instrument par lequel cette dernière choisit l'orientation de son développement et fixe ses choix par des mesures concrètes (art. 38 LATeC). Il comprend les éléments suivants: le dossier directeur, le PAZ, la réglementation afférente au PAZ ainsi que les éventuels PAD. Un rapport explicatif et de conformité au sens du droit fédéral accompagne le plan d'affectation des zones et sa réglementation (art. 39 LATeC). En application de l'art. 83 al. 1 LATeC, les plans d'affectation des zones, les plans d'aménagement de détail et leur réglementation sont mis à l'enquête publique pendant trente jours, par dépôt au secrétariat communal et à la préfecture. L'avis d'enquête est publié dans la Feuille officielle, au pilier public ainsi que, éventuellement, par tout autre moyen de communication disponible. La commune met à la disposition de tout ou toute intéressé-e les plans et leur réglementation, sous forme électronique. Les documents mis à disposition sous cette forme sont dépourvus de la foi publique. L'art. 84 al. 1 LATeC prévoit que quiconque est touché par les plans ou leur réglementation et a un intérêt digne de protection à ce qu'ils soient annulés ou modifiés peut faire opposition, par dépôt d'un mémoire motivé auprès du secrétariat communal ou de la préfecture, pendant la durée de l'enquête publique. D'après l'art. 85 LATeC, le conseil communal statue, par une décision motivée, sur les oppositions non liquidées (al. 1). Il adopte les plans et leur réglementation (al. 2). L'art. 86 LATeC prévoit que le Service établit un préavis de synthèse à l'intention de la Direction, après avoir consulté, au besoin, les services et organes intéressés (al. 1). Le Service n'établit pas de préavis de synthèse lorsque la modification du plan d'affectation des zones consiste uniquement en une ou plusieurs roades à l'intérieur du territoire d'urbanisation au sens de l'art. 77 al. 2. Dans ce cas, la Direction consulte elle-même, au besoin, les services et organes intéressés. L'alinéa 1 est néanmoins applicable en cas de recours au sens de l'art. 88 al. 1 (al. 1a, entré en vigueur le 1er octobre 2023). Lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (al. 2). La Direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 avec les plans cantonaux et régionaux (al. 3). Les plans et leur réglementation entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours relatifs aux oppositions. La décision d'approbation est publiée selon la forme prévue dans le règlement d'exécution (al. 4). En application de l'art. 87

LATeC, dès leur approbation, les plans et les règlements ont force obligatoire pour les autorités communales et cantonales ainsi que pour les propriétaires fonciers. L'art. 88 LATeC prescrit que les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours à la Direction (al. 1). Simultanément à sa décision d'approbation ou de non-approbation des plans et des règlements, la Direction statue sur les recours interjetés contre les décisions communales sur les oppositions, en réservant au ou à la juge de l'expropriation les prétentions éventuelles à indemnisation des propriétaires dont les immeubles sont touchés par les plans ou leur réglementation (al. 2). Les décisions de la Direction sont sujettes à recours au Tribunal cantonal (al. 3). Finalement, l'art. 89 LATeC prévoit notamment que la modification de plans ou de règlements intervenant dans le cours de la procédure d'approbation est soumise à une nouvelle procédure d'enquête et d'opposition (al. 1). Il en va de même des modifications consécutives à l'approbation. Dans ces cas, seules les modifications qui ne pouvaient pas être contestées dans le cadre d'un recours au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation, peuvent faire l'objet d'une opposition (al. 2). Toute modification d'un plan ou d'un règlement approuvé doit être justifiée par un changement notable des circonstances (al. 3). L'art. 34 ReLATeC précise que, dans le cas de l'art. 86 al. 2 LATeC, la Direction publie dans la Feuille officielle et par avis à la commune les mesures qu'elle entend ne pas approuver et les nouvelles mesures qu'elle compte prendre dans sa décision d'approbation, en impartissant un délai de trente jours à la commune et aux personnes intéressées pour lui transmettre leur éventuelle détermination (al. 1). Pendant cette période, le dossier, comprenant les préavis des services et organes consultés ainsi que le préavis de synthèse, est déposé au SeCA pour y être consulté (al. 2). Quant à l'art. 36 ReLATeC, il dispose que la décision d'approbation du plan directeur communal, du programme d'équipement, du plan d'affectation des zones et de sa réglementation ainsi que du plan d'aménagement de détail-cadre fait l'objet d'une publication par la Direction dans la Feuille officielle dans un délai de trente jours dès la date d'approbation (al. 1). Le dossier des plans et de la réglementation est déposé au secrétariat communal et au SeCA pour y être consulté (al. 2). La publication indique que la décision d'approbation de la Direction peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal pour les points qui peuvent être directement contestés devant cette autorité (al. 3). Il résulte de ce qui précède qu'un propriétaire touché par une mesure publiée dans le cadre de la mise à l'enquête doit, au péril sinon d'être forclos, contester celle-ci par le dépôt d'une opposition. S'il ne le fait pas, tant un recours contre la décision d'adoption communale qu'un recours contre la décision d'approbation de l'autorité cantonale sont irrecevables. De même, la décision d'approbation de la DIME doit faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal pour les points qui peuvent être directement contestés devant lui, au risque sinon également d'être forclos. La procédure d'adaptation aux conditions d'approbation constitue le prolongement de la révision générale du PAL et ne concerne que les modifications qui ne pouvaient pas être contestées dans le cadre d'un recours au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation (cf. art. 89 al. 2 LATeC; cf. arrêt TC FR 602 2021 29 du 20 mai 2022). En d'autres termes, l'objet de cette procédure subséquente de planification s'inscrit pour l'essentiel dans le cadre de la révision principale.

5.2. Dans des cas particuliers, le législateur a prévu une exception au principe selon lequel l'aménagement du territoire incombe à la commune. Selon l'art. 21 al. 1 LATeC, un PAC ne peut

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 être établi que s'il répond à un intérêt cantonal ou national reconnu dans une étude de base ou un instrument fédéral. Les préfets et les communes concernés sont préalablement entendus. Selon l'art. 20 al. 1 LATeC, les PAC ont

pour but de créer des zones pour des ouvrages d'intérêt national ou cantonal (let. a); des zones permettant la réalisation de mesures urgentes répondant à un intérêt public national ou cantonal (let. b); des zones pour des objets naturels ou des biens culturels immeubles d'importance nationale ou cantonale (let. c); des zones d'activités d'importance cantonale (let. d) ainsi que des zones destinées à des installations d'approvisionnement en matières premières d'importance cantonale (let. e). Avant d'être mis à l'enquête publique, le PAC fait l'objet d'un examen préalable par le SeCA. En outre, il est soumis aux préfets et aux communes concernés qui sont entendus par la DIME (art. 22 al. 1 LATeC). La DIME met le PAC à l'enquête publique, le soumet au préavis des organes intéressés, statue sur les oppositions et approuve le plan et son règlement. Pour le surplus, les articles 83 à 89 sont applicables par analogie (art. 22 al. 2 LATeC). Dès leur approbation, les plans et règlements du PAC ont donc force obligatoire pour les autorités communales et cantonales ainsi que pour les propriétaires fonciers (cf. 87 LATeC). Selon l'art. 16 al. 1 ReLATeC, les communes concernées ont l'obligation de conformer leur PAL au contenu du PAC. Ainsi, lorsqu'un PAC est établi, le canton se substitue aux communes dans leur tâche d'affectation (cf. message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC] p. 20). Cela signifie que le canton se charge non seulement de définir l'affectation de la zone concernée, mais également de la réglementation afférente, celle-ci faisant partie intégrante du plan d'affectation (cf. art. 60 LATeC). La commune ne peut alors plus elle-même édicter les prescriptions d'aménagement et de constructions applicables à la zone concernée, seul le canton étant compétent. 5.3. L'art. 25a LAT énonce à ses al. 1 à 3 les principes applicables en matière de coordination. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en œuvre au stade de l'autorisation de construire, mais la loi prévoit cependant qu'ils sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). L'art. 7 al. 1 LATeC prévoit que les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire et de permis de construire veillent à assurer la coordination des procédures. Selon l'art. 2 al. 1 ReLATeC, le SeCA assure la coordination dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions. Selon la jurisprudence, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante (arrêt TF 1C_288/2023 du 24 juin 2024 consid. 3.1 et les références citées).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 6. 6.1. En l'espèce, la révision générale du PAL de la Commune de Saint-Aubin a suivi le processus prévu par la législation applicable (en particulier les art. 78 ss LATeC). Le dossier a été mis à l'enquête publique par avis dans la FO n° 17 du 27 avril 2018, ouvrant le droit de former opposition. En application des art. 86 al. 2 LATeC et 34 al. 1 ReLATeC, et sur la base du préavis de synthèse du SeCA, la DIME a fait publier dans la FO n° 22 du 29 mai 2020 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. Elle y a (entre autres) annoncé qu'elle entendait ne pas approuver le contenu du PDCom, du rapport et du RCU concernant le PAD "Petite Glâne" (lequel visait la portion du territoire communal faisant partie de la ZACT AgriCo/Les Vernettes), ouvrant ainsi la possibilité de déposer une détermination. Dans sa

décision d'approbation (partielle) de la révision générale du PAL du 30 septembre 2020, la DIME a expressément indiqué vouloir tenir compte du PAC à venir en application du principe de coordination, raison pour laquelle elle a refusé d'approuver le contenu du PDCom, du rapport et du RCU concernant le PAD "Petite Glâne". Conformément aux art. 80 al. 2 et 86 al. 4 LATec ainsi que 36 al. 1 ReLATec, cette décision a été publiée dans la FO n° 40 du 2 octobre 2020, ouvrant ainsi la possibilité d'une contestation devant l'autorité de céans. Cette décision est entrée en force sur ce point, celui-ci n'ayant pas été attaqué. 6.2. Le PAC AgriCo a également fait l'objet de la procédure prévue par la législation cantonale (art. 22 et 83 à 89 LATec). Il a été mis à l'enquête publique le 23 avril 2020 – ouvrant ainsi la possibilité de former opposition à son encontre –, puis a été approuvé par la DIME le 16 décembre 2021. Cette décision a été publiée dans la FO n° 50 du 17 décembre 2021, ouvrant également la possibilité d'une contestation devant le Tribunal cantonal. Ce PAC est entré en force en septembre 2022, suite au retrait des recours interjetés par des tiers devant l'autorité de céans. Il ne peut à ce stade plus être remis en cause. Les conditions pour un contrôle incident du PAC AgriCo ne sont au demeurant pas réunies, les circonstances – tant factuelles que juridiques – ne s'étant pas sensiblement modifiées depuis son entrée en force en septembre 2022 (cf. p.ex. arrêts TF 1C_208/2024 du 13 août 2025 consid. 5.1 ss; TC FR 602 2021 135 du 18 février 2022 consid. 2). Les recourants ne le soutiennent d'ailleurs pas. Tel qu'exposé ci-avant (cf. supra consid. 5.2), l'établissement du PAC AgriCo a pour conséquence que la compétence pour arrêter les prescriptions applicables à la portion du territoire communal soumise audit PAC (dont la ZACT II) n'appartient plus à la commune, mais uniquement au canton. Conformément à cette répartition des compétences, la ZACT II est régie par le règlement PAC AgriCo. L'art. 5 du règlement PAC AgriCo définit la destination de cette zone d'activité et prévoit plus particulièrement ce qui suit: "Cette zone d'activités est destinée aux activités artisanales et industrielles ainsi qu'aux activités de service liées et/ou collectives mutualisées et de type recherche & développement (ch. 2). Les surfaces commerciales destinées à la vente directe de produits fabriqués sur site sont autorisées. Elles doivent être limitées au strict nécessaire (ch. 3). Les commerces de détail sont autorisés uniquement à l'intérieur des constructions existantes à conserver et des nouvelles constructions érigées dans le secteur des constructions d'accueil (situé dans le périmètre A) et dans le périmètre d'évolution de la construction haute (situé au cœur du site). Leur surface de vente (SV) cumulée totale est limitée à 600 m² (ch. 4). Un logement de gardiennage est autorisé par entreprise, pour autant qu'il soit intégré au volume de la construction de ladite entreprise et techniquement indispensable à l'exercice des activités de celle-ci (ch. 5). L'aire forestière est délimitée et protégée conformément à la législation sur les forêts (ch. 6)".

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 Les art. 6 à 19 du règlement PAC AgriCo traitent des mesures de constructions et règlent notamment les droits à bâtir, le terrain de référence, les questions d'intégration et d'esthétique, l'implantation des constructions, les constructions souterraines ou partiellement souterraines, les toitures, les espaces non construits, les constructions existantes, les différents périmètres d'évolution (des extensions, de la construction haute, périmètre d'évolution des constructions A et B, des galeries couvertes et du parking-silo). Les art. 20 à 26 du règlement PAC AgriCo définissent ensuite les mesures d'aménagement extérieurs, plus particulièrement pour les secteurs de compensation, les plantations admises, l'aire des espaces collectifs, l'aire de circulation, l'aire d'aménagements paysagers et naturels, l'aire de fossé ainsi que l'aire de revitalisation de la Petite Glâne. Les art. 27 à 40 du règlement PAC AgriCo règlent en outre les différentes questions

d'équipement, dont les permis pour l'équipement de détail (PED), les problématiques de mobilité (p.ex. exigence d'un plan de mobilité, seuil de trafic), circulation et accès, stationnement, mais aussi mobilité douce, eau potable, évacuation des eaux, noues, protection contre les incendies, gestion des déchets, énergie et autres réseaux. Les art. 41 à 44 du règlement PAC AgriCo règlent finalement les questions environnementales (évaluation, protection contre le bruit, les dangers naturels et la gestion de chantier). 7. 7.1. En l'espèce, les recourants critiquent la réglementation afférente à la ZACT II, en particulier la destination de la zone et la gestion du trafic, estimant qu'elle est trop permissive et porte atteinte au paysage et à l'environnement. 7.2. Comme exposé ci-dessus, la réglementation relative à la ZACT II – y compris la question de la destination et de la gestion du trafic – est définie par le règlement PAC AgriCo, de sorte que les recourants auraient pu et dû soulever leurs griefs lors de la mise à l'enquête dudit PAC le 23 avril 2020, respectivement au moment de la publication de la décision d'approbation y relative le 17 décembre 2021. N'ayant nullement contesté le contenu du PAC AgriCo lorsqu'ils en avaient la possibilité, les recourants sont à présent forclos pour le remettre en cause. Au demeurant, c'est en vain que les recourants invoquent une violation du devoir d'information, du principe de la transparence et de la bonne foi de la part des autorités pour tenter de pallier ce constat. Ainsi que cela ressort des éléments qui suivent, les recourants ne peuvent en particulier pas être suivis lorsqu'ils affirment que les administrés n'ont pas été correctement informés des enjeux de la réglementation afférente à la portion du territoire communal affectée à la ZACT II et donc soumise au PAC AgriCo. Ils reprochent aux autorités d'avoir passé sous silence le fait que D. _____ SA entendait s'installer sur le site, de manière à permettre à cette entreprise d'y implanter un abattoir industriel. En effet, les dispositions définissant la destination d'une zone à bâtir (en l'occurrence une ZACT) peuvent parfaitement être formulées au moyen de termes généraux comme en l'espèce: "activités artisanales et industrielles ainsi qu'aux activités de service liées et/ou collectives mutualisées et de type recherche & développement" (cf. art. 5 du règlement PAC AgriCo). Contrairement à ce que semblent soutenir les recourants, ces dispositions n'ont pas à lister précisément tous les cas de figure concrètement envisageables, tel qu'un abattoir.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 Par ailleurs, le fait que D. _____ SA entende s'implanter sur le site industriel AgriCo n'a aucunement été passé sous silence. Comme les recourants le précisent eux-mêmes, le 17 décembre 2020, le Grand Conseil a approuvé un décret relatif à la vente d'un terrain à l'entreprise D. _____ SA en vue de l'implantation d'un atelier de transformation de volailles sur ce site. L'information a été publiée au bulletin officiel des séances du Grand Conseil (BCG 2020 p. 4045 ss) et relayée par les médias. De même, dans son communiqué de presse du 19 avril 2021 annonçant la mise à l'enquête publique du PAC AgriCo, le Conseil d'Etat a expressément indiqué que "D. _____ a acheté une parcelle de 95'000 m2 pour y construire de nouveaux bâtiments pour la transformation de volailles". 7.3. La question de savoir si un abattoir industriel s'avère conforme ou non à la destination de la zone concernée (en l'occurrence la ZACT II) doit être examinée lors de la procédure de demande de permis de construire correspondante. Les arguments avancés par les recourants à l'encontre du projet d'abattoir industriel de D. _____ SA doivent donc être d'emblée écartés dès lors qu'ils ne relèvent pas de la présente procédure. 7.4. Au vu de ce qui précède, tous les griefs des recourants visant la destination ainsi que les règles d'aménagement et construction applicables à la portion du territoire communal affectée à la ZACT II (et donc soumise au PAC AgriCo) doivent être écartés sans autre examen. 8. 8.1. Les recourants contestent enfin la suppression des ch. 2 à

9 de l'art. 31 RCU, laquelle aggrave selon eux le risque d'atteinte à l'environnement et au paysage. La question est dès lors de savoir si les prescriptions contenues dans cette disposition sont compatibles avec les règles supérieures d'aménagement du territoire, en particulier avec le contenu du PAC AgriCo, ou si c'est au contraire à juste titre que la DIME en a exigé la suppression. 8.2. L'art. 31 RCU – dont la commune a modifié la formulation suite à la décision d'approbation (partielle) de la DIME du 30 septembre 2020 – concerne la ZACT II, dont les terrains se situent dans le périmètre défini par le plan d'implantation du PAC AgriCo. Cette disposition a la teneur suivante: Art. 31 Zone d'activités II (ZACT-II) 1. Destination Cette zone est destinée aux activités artisanales, industrielles, de services et de recherche. Les surfaces commerciales destinées à la vente directe de produits fabriqués sur site sont autorisées. Un logement de gardiennage par entreprise est autorisé à l'intérieur des volumes bâtis, dans la mesure où il est techniquement indispensable à l'exercice des activités de celle-ci. Cette zone est à urbaniser par un plan d'affectation cantonal (PAC). 2. Ordre des constructions : non contigu 3. Indice de masse (IM) : 10 m³/m² 4. Indice de surface verte minimal (I_{ver}) : 0.15 4. Indice d'occupation du sol (IOS) : 0.65 5. Distance à la limite (DL) : h/2, minimum 4.00 m 6. Hauteur totale (h) : 20.00 m maximum 7. Degré de sensibilité au bruit (DS) : III 8. Prescriptions particulières

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 1 Les entreprises comptant plus de 30 collaborateurs ont l'obligation d'établir un plan de mobilité d'entreprise. Ce document fera partie du dossier de demande de permis de construire. 2 Les poids lourds emprunteront l'accès le plus direct à l'autoroute. L'accès à la zone pour ce type de véhicules se fera exclusivement par la Route des Vernettes. 3 Dès que la charge de trafic de 2'500 mouvements/jour générée par la zone d'activités est constatée sur le réseau routier, l'étude de trafic du PAC sera actualisée. La nouvelle étude déterminera les mesures complémentaires devant être réalisées dans le but de diminuer les nuisances induites par le trafic et étudiera la possibilité de réalisation d'un nouvel accès. 4 Toute demande de permis de construire selon la procédure ordinaire [article 84 ReLATEC) est précédée d'une demande préalable au sens de l'art. 137 LATEC et 88 ReLATEC. Le préavis du Service des biens culturels est requis. 9. PAC obligatoire 1 Le PAC "AgriCo" répondra aux objectifs suivants : - Mise en place d'un concept global de mobilité (TIM, TP, MD), afin de : • limiter au maximum l'impact des TIM à l'intérieur du PAC; • aménager des espaces collectifs de qualité; • favoriser la MD à l'intérieur du PAC en assurant sa perméabilité et créer des liaisons sûres et attractives pour piétons et vélos vers le centre de la commune; • assurer une qualité de desserte en transports publics de niveau D; • installer un réseau routier performant adapté aux besoins du PAC; - Planifier les besoins en places de parc des véhicules automobiles de manière à couvrir au minimum le 80% des besoins dans des parkings souterrains ou en silo. La réalisation de ces parkings pourra se réaliser en étapes. La première réalisation est exigée lorsque les besoins en places de stationnement dépassent 200 places de parc; - Gestion des aspects liés au trafic supplémentaire généré sur les routes cantonales et vérification du respect de la conformité du projet à l'art. 9 OPB; - Mise en place de mesures réglementaires assurant, à proximité des bâtiments protégés, l'intégration des futures constructions et des aménagements à la trame urbaine et paysagère existante; - Etablissement de mesures de construction et de protection permettant d'assurer la sécurité des personnes et des biens en relation avec les risques liés aux dangers naturels (crues); - Traitement des interfaces entre zone à bâtir, accès et espaces réservés aux cours d'eau (Petite Glâne et Grand Fossé); - Prise en compte de l'étude de revitalisation de la Petite-Glâne et délimitation des espaces réservés; - Maintien et renforcement des structures arborisées permettant l'intégration des bâtiments et

des installations. Les structures situées le long de la Petite-Glâne touchées par le projet de revitalisation seront remplacées. Les essences des nouvelles plantations seront indigènes et de station; - Promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité; - Gestion globale des eaux de pluie (récupération, infiltration, rétention), limitation, dans la mesure du possible, de l'imperméabilisation des sols; - Prise en compte des 3 sites pollués qui nécessitent une surveillance; - Élaboration d'un concept énergétique à l'échelle du PAC -PAD traitant de l'optimisation des consommations et de l'exploitation des potentiels énergétiques existants et futurs en son sein. Ceci, dans le but de tendre à une autonomie énergétique au sein du périmètre. 2 Le PAC peut comprendre des dérogations aux prescriptions de la zone. Celles-ci peuvent porter sur : - La hauteur totale. Pour des besoins particuliers d'exploitation, la hauteur totale maximale pourra être ponctuellement dépassée. De manière à limiter l'impact visuel de ces installations ou constructions, le PAC définira les secteurs permettant l'augmentation de la hauteur totale et fixera des exigences architecturales particulières. La pose de gabarits est exigée lors du dépôt du dossier d'examen préalable du permis de construire. - La répartition de l'indice de masse. 3 Dispositions transitoires Aucune nouvelle construction ne pourra être réalisée avant l'approbation du PAC « AgriCo ».

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 Seuls les travaux d'entretien et les transformations nécessaires des volumes construits pourront être réalisés, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte aux objectifs du PAC. Les bâtiments non protégés peuvent néanmoins être démolis. Des changements d'affectation dans les volumes construits pourront être admis, moyennant le respect du caractère de la zone. 8.3. Il sied de relever que les indications ressortant de l'art. 31 ch. 1 RCU (relatives à la destination) concordent avec la destination de la zone telle que prévue par l'art. 5 du règlement PAC AgriCo cité ci-avant (cf. supra consid. 6.2), les prescriptions dudit art. 5 règlement PAC AgriCo étant toutefois plus précises, respectivement plus restrictives. A noter que la commune n'a pas elle-même défini la destination de la ZACT II. Conformément aux exigences posées par la décision d'approbation (partielle) de la DIME du 30 septembre 2020, la commune a dû reprendre ce qui est prévu par le règlement PAC AgriCo en termes d'affectation. Ceci explique que la DIME ait approuvé le ch. 1 de l'art. 31 RCU malgré le fait que la commune n'ait plus de compétence en matière d'aménagement du territoire sur ce secteur (cf. supra consid. 5.2 et 6.2). La situation est différente pour les chiffres 2 à 9 de l'art 31 RCU. Ceux-ci prévoient en effet des prescriptions d'urbanisation arrêtées par la commune et ne concordant pas avec celles du PAC AgriCo. Les chiffres 2 à 7 englobent des prescriptions concernant l'ordre des constructions, indice de masse, indice de surface verte minimal, indice d'occupation du sol, distance à la limite, hauteur totale, degré de sensibilité au bruit. Le chiffre 8 prévoit des prescriptions particulières en matière de mobilité et le chiffre 9 énumère toute une série d'objectifs auxquels le PAC AgriCo doit répondre. Or, comme indiqué ci-avant (cf. consid. 6.2), depuis l'approbation dudit PAC, la commune ne peut plus elle-même édicter les prescriptions d'aménagement et de constructions applicables à la zone concernée, cette compétence appartenant exclusivement au canton. Le canton a par ailleurs fait usage de cette compétence, les prescriptions d'urbanisation applicables à la portion du territoire communal affectée à la ZACT II ayant été définies (de manière exhaustive) par le règlement PAC AgriCo. Si la commune souhaitait introduire d'autres règles que celles prévues dans le règlement du PAC, elle aurait dû le faire valoir dans le cadre de l'élaboration du PAC, respectivement le contester à ce moment-là. Ainsi qu'elle l'avait déjà fait dans sa décision d'approbation du 30 septembre 2020, c'est donc à juste titre et conformément au principe de

coordination que la DIME, en sa qualité d'autorité d'approbation, a tenu compte du PAC AgriCo pour se prononcer sur cette adaptation aux conditions d'approbation du PAL. C'est également à bon droit qu'elle a refusé d'approuver les ch. 2 à 9 de l'art. 31 RCU et demandé à la commune de revoir son dossier en conséquence. Mal fondé, ce grief doit lui aussi être rejeté. 9. 9.1. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté. 9.2. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés à CHF 3'500.- 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) et seront compensés avec l'avance de frais du même montant. Pour le même motif, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 Aucune indemnité n'est par ailleurs allouée à la commune. En effet, ses intérêts patrimoniaux ne sont pas en cause et, en sa qualité de planificatrice, elle ne peut pas se prévaloir de circonstances particulières au sens de l'art. 139 CPJA justifiant l'assistance par un mandataire professionnel. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 3'500.-, sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux. Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant. III. Aucune indemnité de partie n'est allouée. IV. 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 6 octobre 2025/mrg Le Président La Greffière-rapporteure

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