

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 265/2019

Arrêt du 26 mai 2020

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Haag.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure
A. _____ SA,
recourante,
représentée par Me Philippe Leuba, avocat,

contre

1. B. _____,
2. Pro Natura Fribourg,
représentée par Me Telmo Vicente, avocat,
intimés,

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg,

Commune de Gletterens,
représentée par Me Jean-Michel Brahier, avocat,

Objet
Révision d'un plan d'affectation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Ile Cour administrative, du 16 avril 2019 (602 2018 114, 602 2018 115).

Faits :

A.

A.a. A. _____ SA est propriétaire de la parcelle n° 85 du registre foncier de la commune de Gletterens, d'une superficie de 45'813 m², située au lieu-dit " Sur le Château ". Cette parcelle supporte une luxueuse résidence, connue sous le nom de " La Châtelaine " ou " villa bunker ", construite entre 1976 et 1981 pour plus de 20 millions de francs. Selon le plan d'aménagement local (PAL) de la commune, approuvé par le Conseil d'Etat le 23 août 1994, cette parcelle est colloquée en zone d'intérêt général avec obligation d'établir un plan d'aménagement de détail (PAD), ainsi qu'en zone agricole.

A.b. Parallèlement à la procédure de révision générale du PAL - qui avait pour objet la planification du territoire de la commune pour les quinze ans à venir et l'adaptation du plan d'affectation aux dispositions légales en vigueur -, la Commune a déposé un projet de modification partielle du PAL qui avait pour but le développement dans le secteur " Sur le Château " d'un projet regroupant un (des) hôtel (s), des résidences seniors, des appart-hôtels, une clinique, des commerces et services, des habitations, des activités liées aux huiles essentielles, ainsi que des activités de sports et loisirs. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis de synthèse d'examen préalable négatif le 16 décembre 2015. Cette procédure a par la suite été classée sans suite, dès lors que la modification a été intégrée dans le projet de la révision générale.

A.c. Le 10 juin 2016, la Commune de Gletterens a mis à l'enquête publique la révision générale de

son PAL. Dans le secteur " Sur le Château ", le planificateur communal avait prévu différentes mesures afin de permettre, sur une surface de plus de 40'000 m², la réalisation d'un projet d'intérêt public (soit notamment une résidence pour seniors, un EMS et une clinique) sur le bien-fonds n° 85. Le planificateur avait notamment prévu un changement d'affectation de la zone d'intérêt général (ZIG) existante à la zone résidentielle à moyenne densité II (ZRMD II) sur une partie de cette parcelle (8'586 m²) pour créer la résidence senior. La villa luxueuse qui restait en zone d'intérêt général devait être vouée, outre à la santé, également à la culture et à la formation. Selon l'art. 28 du règlement communal d'urbanisme (RCU) - applicable pour ce secteur -, la zone d'intérêt général III était destinée à des bâtiments et équipements à buts socioculturels et d'intérêts publics.

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a publié, dans la Feuille officielle (FO) du 30 mars 2018, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver, en particulier celles concernant le secteur " Sur le Château " qui devait selon elle être classé en zone agricole. Faisant suite à cette publication, la Commune de Gletterens a présenté certaines modifications lors de l'enquête publique complémentaire publiée dans la FO du --- 2018: elle abandonnait le changement d'affectation projeté d'une partie de la parcelle n° 85 (8'586 m²) en ZRMD II et maintenait cette parcelle en ZIG - qui totalisait ainsi plus de 40'000 m² -, avec adaptation du périmètre du PAD obligatoire.

Le SeCA, le Service de la nature et du paysage (SNP), le Service de la mobilité (SMo), le Service de l'agriculture (SAGri) et l'Association de la Grande Cariçaie ont émis des préavis négatifs quant au maintien de la ZIG " Sur le Château ".

Par décision du 5 septembre 2018, publiée dans la FO du 7 septembre 2018, la DAEC a prononcé l'approbation partielle de la révision générale du PAL. Elle a notamment refusé d'approuver le maintien de la ZIG, le secteur " Sur le Château " devant être considéré comme de la zone agricole. La DAEC a estimé que la ZIG litigieuse constituait une zone à bâtir isolée contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire pour laquelle la justification du besoin et de la localisation n'avait pas été démontrée dans le cadre de la révision générale du plan. Par décision du même jour, elle a admis les recours de Pro Natura et de B. _____ qui avaient contesté le maintien de la ZIG en question.

B.

La Commune de Gletterens ainsi que A. _____ SA ont recouru séparément contre les décisions précitées du 5 septembre 2018 auprès du Tribunal cantonal du canton de Fribourg. Par arrêt du 16 avril 2019, ce dernier a rejeté les recours déposés par la Commune et A. _____ SA en tant qu'ils portaient sur l'affectation de la parcelle n° 85 et a partiellement admis celui de la Commune en tant qu'il avait trait à l'affectation d'un autre bien-fonds. En substance, le Tribunal cantonal a considéré que le maintien de la ZIG dans le secteur " Sur le Château " se heurtait aux buts et principes de l'aménagement du territoire et que sa restitution à la zone agricole répondait à un intérêt public. Il rejetait également les griefs de violation de l'autonomie communale et de la garantie de la propriété.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ SA demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de dire que la parcelle n° 85 est maintenue en zone d'intérêt général (ZIG) ou subsidiairement en zone à bâtir et que le périmètre du PAD obligatoire au secteur " Sur le Château " est également maintenu. Plus subsidiairement encore, la recourante conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La cour cantonale se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. La Commune se détermine et conclut à l'admission du recours. Pro Natura et B. _____ renoncent à se déterminer. La DAEC conclut, dans ses observations, au rejet du recours et transmet les déterminations du SMO ainsi que du Service des forêts et de la nature (SFN, issu de la fusion au 1^{er} avril 2019 du Service de la nature et du paysage [SNP] et du Service des forêts et de la faune [SFF]). Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial conclut au rejet du recours, estimant que l'arrêt entrepris ne prête pas le flanc à la critique. La recourante réplique et persiste dans ses conclusions, tout comme la Commune.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant

l'instance cantonale; elle est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant la décision de la DAEC de modifier l'affectation d'une parcelle dont elle est propriétaire. Elle a ainsi qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, il ne connaît de la violation des droits fondamentaux ainsi que celle des dispositions de droit cantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant, à savoir exposé de manière claire et détaillée (cf. ATF 142 I 99 consid. 1.7.2 p. 106; 141 I 36 consid. 1.3 p. 41). A moins que la décision attaquée ne contienne des vices juridiques manifestes, il s'en tient aux arguments juridiques soulevés dans le recours (cf. art. 42 al. 1 et 2 LTF; ATF 135 II 384 consid. 2.2.1 p. 389; 133 II 248 consid. 1.4.1).

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire (ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 III 226 consid. 4.2 p. 234). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356).

3.

Dans le cas d'espèce, la cour cantonale a considéré que le maintien de la ZIG dans le secteur " Sur le Château " était à plusieurs égards contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire et que la restitution de ce secteur à la zone agricole répondait à un intérêt public. Plus particulièrement, elle a retenu que l'intérêt public au maintien de cette ZIG était loin d'être démontré et devait être fortement relativisé. Par ailleurs, cette ZIG d'une envergure certaine ne devrait pas prioritairement être implantée à cet endroit du territoire cantonal, à savoir en bordure extérieure de zones constructibles dans un village périphérique, isolé du centre urbain; selon le nouveau plan directeur cantonal (PDCant), adopté le 2 octobre 2018 par le Conseil d'Etat, la Commune de Gletterens se situe dans un espace rural et naturel, davantage touchée par les mesures de préservation des surfaces agricoles ainsi que de la nature et des paysages que par les mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique par des zones d'intérêt général d'importance supra-communale qui, de surcroît, n'ont pas de lien direct avec le caractère touristique ou agricole de ce village. De plus, la cour cantonale a estimé que le maintien en zone

à bâtir de ce secteur contribuait au mitage du territoire et contrevenait au principe de concentration, ainsi qu'aux intérêts liés à la protection du paysage et de la nature. Par ailleurs, la desserte prévue était loin d'être idéale pour un projet d'une telle envergure et très diversifié. Enfin, l'intérêt financier de la recourante ne l'emportait pas sur les intérêts publics importants justifiant le classement de la parcelle en zone inconstructible et l'autonomie communale trouvait sa limite dans les règles du droit de l'aménagement du territoire.

4.

Dans un premier moyen intitulé " Violation de l'art. 15 LAT et constatation manifestement inexacte des faits ", la recourante soutient en substance que, contrairement à l'avis de l'instance précédente, le maintien du secteur en ZIG ne serait pas contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle fait tout d'abord grief à l'instance précédente d'avoir retenu que la ZIG n'était justifiée par aucun besoin concret. Elle affirme ensuite que cette planification ne contribuerait pas au mitage du territoire, ni ne contreviendrait au développement de l'urbanisation voulu par la LAT ainsi qu'aux intérêts liés à la protection du paysage et de la nature. La recourante fait encore grief à l'instance précédente d'avoir retenu que la desserte prévue n'était pas idéale. La recourante se plaint à cet égard également d'une violation de l'autonomie communale.

4.1.

4.1.1. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement

importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 139 I 169 consid. 6.1 p. 172-173 et les arrêts cités).

En droit fribourgeois, les communes bénéficient d'une autonomie lorsqu'elles définissent par des plans l'affectation de leur territoire, dont l'aménagement leur incombe (cf. art. 129 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 [RS/FR 10.1] et art. 34 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RS/FR 710.1]; arrêts 1C 427/2018 du 22 octobre 2019 consid. 4.2; 1C 291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2).

Dès lors que la Commune de Gletterens adhère aux moyens du recours liés à la violation de l'autonomie dont elle jouit en matière d'aménagement de son territoire, la recourante est en principe autorisée à se prévaloir de ce grief à titre accessoire (cf. arrêts 1C 452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.1.1; 1C 450/2008 du 19 mars 2009 consid. 2.1 et les arrêts cités). Dans un tel cas de figure, dès lors qu'il en va de l'application du droit constitutionnel fédéral (art. 50 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral examine librement la décision de l'instance cantonale de recours. Il contrôle ainsi librement si l'autorité judiciaire cantonale a respecté la latitude de jugement découlant de l'autonomie communale (ATF 145 I 52 consid. 3.1 p. 56; 136 I 395 consid. 2 p. 397; arrêts 1C 645/2017 du 19 décembre 2018 consid. 4.1.3; 1C 92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3 et les arrêts cités).

4.1.2. Les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; 121 II 72 consid. 1d p. 76; arrêts 1C 98/2018 du 7 mars 2019 consid. 4.1; 1C 425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT, RS 700.1]).

Dans un litige relatif à la modification d'un plan d'affectation, les critiques portant sur l'application des règles d'aménagement du territoire et le résultat de la pesée des intérêts relèvent ainsi du contrôle de la légalité, les intérêts à prendre en compte étant protégés par des normes du droit fédéral ou cantonal, dans le domaine de l'aménagement du territoire proprement dit ou dans d'autres domaines juridiques (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 182; 132 II 408 consid. 4.3 p. 416 et les arrêts cités; arrêt 1C 98/2018 du 7 mars 2019 consid. 4.1).

4.2. Le nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1^{er} mai 2014, prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Selon l'alinéa 3 de cette disposition, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. Cette disposition nouvelle est ainsi conforme à la jurisprudence fédérale selon laquelle il y avait lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional (ATF 145 II 18 consid. 3.1 p. 22; 116 Ia 339 consid. 3b/aa p. 341 s.; arrêts 1C 119/2007 du 13 novembre 2008 consid. 3.2.3 in ZBI 2009 I 315; 1C 15/2013 du 9 août 2013 consid. 2.1). Enfin, le nouvel art.

15 al. 4 LAT précise, quant à lui, que de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze

prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur. Avec cette révision de la LAT, le législateur a entendu durcir la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones. Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 145 II 18 consid. 3.1 p. 21 s.; 141 II 393 consid. 2 p. 395 s.).

4.3. Dans un premier moyen, la recourante fait grief à l'instance précédente d'avoir retenu que le besoin d'une zone d'intérêt général n'était pas démontré.

4.3.1. Selon une jurisprudence constante, l'aménagement d'une zone d'intérêt général doit être justifié par un besoin futur suffisamment concret; celui-ci doit être défini aussi précisément que possible par la collectivité et la réalisation des constructions ou installations publiques doit être attendue avec une relative certitude (cf. ATF 114 la 335 consid. 2d; 113 la 463 consid. 3a; arrêts 1P.542/1992 du 10 mars 1995 consid. 3a in ZBI 97/1996 115; 1C 327/2014 du 11 mars 2015 consid. 5.4.1).

Quant au choix du site d'implantation pour des bâtiments et installations publics ou d'intérêt public, il doit s'effectuer selon des critères rationnels (art. 3 al. 4 LAT).

4.3.2. Dans son écriture, la recourante soutient que son projet, composé en particulier " d'une résidence senior comprenant 40 à 50 lits médicalisés et 30 à 40 appartements, d'une clinique et éventuellement une crèche et une bibliothèque " serait concret, comme l'attesteraient les lettres d'intention des 8 mai et 7 septembre 2018; dans cette dernière lettre d'intention, la société C. _____ SA confirme qu'elle est intéressée par le développement d'une nouvelle maison D. _____ dans le secteur. La recourante ajoute, sans aucune démonstration, que l'affectation médicale et sociale du projet répondrait à un besoin évident du district de la Broye fondé sur le développement démographique supra-communal. Elle affirme en outre que la parcelle litigieuse serait déjà colloquée en zone d'intérêt général et qu'elle serait particulièrement adaptée au projet, qu'il n'existerait pas d'autre emplacement au niveau supra-communal et que diverses autorités fribourgeoises - qu'elle ne cite cependant pas - auraient encouragé ce projet. La recourante se plaint dans ce contexte également d'une application arbitraire de l'art. 55 al. 3 LATeC. Selon cette disposition, les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1); ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 (al. 2); les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3).

4.3.3. Tel qu'il est formulé, le grief de la recourante tiré d'une application arbitraire de l'art. 55 al. 3 LATeC n'est pas clair et ne satisfait manifestement pas aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF rappelées ci-dessus (consid. 2). Sa critique est donc irrecevable. Cela étant, la question de savoir si toutes les infrastructures projetées par la recourante remplissent des tâches d'intérêt public au sens de cette disposition de droit cantonal peut rester indécise, dès lors que le maintien d'une zone constructible dans le secteur litigieux apparaît à plusieurs égards contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire, comme on le verra ci-dessous.

Quant aux autres arguments pour le moins sommaires de la recourante, ils ne sont pas propres à remettre en cause l'appréciation de l'instance précédente selon laquelle l'intérêt public au maintien de cette zone d'intérêt général était loin d'être démontrée. Il sied tout d'abord de relever, avec l'instance précédente, qu'il ressort du rapport explicatif et de conformité établi en septembre 2018 par la Commune dans le cadre de la révision générale du PAL que le maintien en ZIG de la parcelle n° 85 (partiel) n'était motivé par aucun projet concret. La Commune se contente dans ce document de relever qu'elle a analysé plusieurs variantes permettant le maintien de ce secteur particulier en zone à bâtir et que plusieurs études intéressantes ont été réalisées mais que malheureusement le dossier a été bloqué plusieurs années par un promoteur peu actif; elle ajoute ensuite qu'elle est convaincue du potentiel extraordinaire qu'offre ce secteur et qu'elle a donc décidé de maintenir cette zone en intérêt public dans le but d'offrir à la région un écrin lui permettant de développer un projet qui pourra tirer parti des qualités particulières du lieu (cf. rapport explicatif et de conformité établi en septembre 2018). En l'occurrence, la Commune

n'a donné aucune indication quant à un besoin concret propre à justifier le maintien de la ZIG litigieuse, en dépit du fait qu'elle avait été informée à plusieurs reprises par des services spécialisés que la justification de la localisation et du besoin de cette ZIG n'était pas suffisante (cf. rapport de synthèse de l'examen préalable du 10 janvier 2014; rapport de synthèse d'examen final du 19 mars 2018 p. 15 s.). A la lecture des motifs exposés par la Commune en septembre 2018 pour justifier le maintien de cette ZIG, il apparaît que celle-ci entend réserver cette surface importante de terrain, au potentiel extraordinaire selon elle, sans en préciser l'affectation, afin de disposer le moment venu d'une grande liberté de manoeuvre dans l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas admissible selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 114 la 335 consid. 2d p. 339; arrêts 1C 327/2014 du 11 mars 2015 consid. 5.4.1; 1P.542/1992 du 10 mars 1995 consid. 3a in ZBI 97/1996 115).

Quant au projet concret établi au cours de la procédure par la recourante et qui prévoit de multiples utilisations - soit selon les constatations de l'arrêt entrepris dont il n'y a pas lieu de s'écarter (cf. consid. 2 ci-dessus) : clinique, EMS, résidences senior avec assistance, formation, crèche, bibliothèque, activité culturelle -, il ne permet pas non plus de démontrer, à satisfaction de droit,

l'existence d'un intérêt public justifiant le maintien du secteur en zone d'intérêt général. En effet, à l'appui de son recours, la recourante se contente d'affirmer de manière purement appellatoire que l'affectation médicale et sociale du projet répondrait à un besoin évident du district de la Broye; elle ne propose dans son écriture aucune démonstration concrète et chiffrée de cette affirmation. Le fait que la Direction de la santé et des affaires sociales ait montré un certain intérêt quant à l'existence d'un centre de compétences médicales, comme l'a relevé l'instance précédente, n'est à cet égard pas décisif. Quoi qu'il en soit, l'instance précédente pouvait à juste titre considérer que si la Commune entendait, avec la recourante, se prévaloir d'un besoin régional, voire cantonal, elle devait analyser les possibilités

d'implantation des infrastructures envisagées (EMS, centre de compétences médicales/clinique) à cette même échelle. Le nouvel art. 15 al. 3, première phrase, LAT prescrit d'ailleurs expressément que l'emplacement des zones à bâtir doit être coordonné par-delà les frontières communales. Or, un tel examen n'a pas été effectué. L'affirmation de la recourante selon laquelle il n'existerait pas d'autres parcelles en ZIG de taille équivalente dans la région n'est à cet égard pas suffisante. L'intéressée perd en outre de vue que les constructions visées par son projet n'ont pas la nécessité d'être situées sur le même site et qu'il convenait d'examiner, non pas seulement les parcelles affectées en ZIG, mais également celles colloquées en zone à bâtir. Un examen attentif du lieu d'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public découle en particulier de l'art. 3 al. 4 LAT qui exige que ce choix se fasse selon des critères rationnels. Dans cette perspective, le nouveau PDCant précise que les infrastructures publiques d'importance régionale et locale doivent être localisées à proximité des centres des localités (PDCant, section B, volet stratégique, ch. 2.2; section C, T101 Territoire d'urbanisation; section C, T118 Infrastructures publiques). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, comme on le verra ci-dessous (cf. consid. 4.4). Il ressort par ailleurs du PDCant que la commune de Gletterens se situe dans un espace rural et naturel, à savoir un territoire communal hors des agglomérations selon l'Office fédéral de la statistique (PDCant, section B, volet stratégique, ch. 2.2 p. 10); à l'instar de la cour cantonale, on peut souligner qu'en raison de sa localisation géographique, la Commune de Gletterens est davantage touchée par des mesures de préservation des surfaces agricoles, ainsi que de la nature et des paysages que par des mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique par des zones d'intérêt général d'importance supra-communale qui, de surcroît, n'ont pas de lien direct avec le caractère touristique ou agricole de ce village.

La cour cantonale peut en l'occurrence être suivie lorsqu'elle considère, au vu du dossier, que les mesures proposées par la Commune ont surtout été guidées par la présence de la luxueuse villa - laquelle a initialement motivé la mise en ZIG de la parcelle n° 85 en 1986 [affectation confirmée dans le cadre de la révision du PAL en 1994] -, et non pas par de véritables réflexions inspirées par les principes de l'aménagement du territoire. Ces derniers s'opposent en effet, comme on le verra ci-dessous, au maintien de la parcelle litigieuse à la zone constructible (consid. 4.4 et 4.5).

Enfin, la recourante se prévaut en vain du fait que sa parcelle est colloquée en ZIG depuis de nombreuses années. En effet, l'approbation du précédent plan d'affectation, en l'espèce en 1994, ne donne aucun droit à ce que des parcelles demeurent durablement en zone constructible (cf. arrêts 1C 241/2016 du 21 avril 2017 consid. 3.2; 1C 311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3). Le fait qu'aucune construction n'a été érigée dans ce secteur - à l'exception de la villa construite entre 1976 et 1981 - tend d'ailleurs à attester l'absence d'un véritable besoin de la Commune.

4.3.4. La cour cantonale n'a donc pas violé le droit fédéral en considérant que l'intérêt public au maintien de cette zone d'intérêt général était loin d'être démontré. Quant au grief de constatation inexacte des faits soulevé par la recourante en lien avec les lettres d'intention des 8 mai et 7 septembre 2018 censées confirmer la concrétisation du projet en question, il peut être écarté. En effet, ces lettres d'intention ne sont pas, pour les motifs exposés ci-dessous, susceptibles de modifier l'appréciation selon laquelle l'affectation de ce secteur à la zone constructible est contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire (cf. consid. 2).

4.4. La recourante fait ensuite grief à la cour cantonale d'avoir considéré que le maintien de la ZIG contribuait au mitage du territoire.

4.4.1. La nouvelle LAT préconise expressément un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). Ces dispositions concrétisent les principes de concentration et de l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 LAT et 75 Cst.).

4.4.2. En lien avec la localisation de la ZIG, la cour cantonale a constaté que la parcelle n° 85 concernée par celle-ci - d'une surface de 45'813 m² - est entourée de zone agricole, d'aire forestière

et de zone de protection de la nature (la réserve naturelle de la rive sud du Lac de Neuchâtel; cf. ci-dessous consid. 4.5) et que, à l'exception de la luxueuse résidence construite entre 1976 et 1981 - pour laquelle une petite zone à bâtir a été créée en 1976 -, le secteur n'est pas bâti. La cour cantonale ajoute que cette zone est située entre la partie du village sise au bord du lac et l'ancien village sur le haut, ces deux pôles d'urbanisation étant distants d'environ 470 mètres. La recourante ne conteste pas ces éléments, hormis le constat que le secteur n'était pas bâti; dans son écriture, l'intéressée se contente d'affirmer de manière purement appellatoire que le maintien de la zone à bâtir ne contribuerait pas à créer un troisième pôle, mais à relier les deux pôles existants. Son argumentation tombe à faux. En effet, sur la base des constatations de fait précitées et des plans figurant au dossier, l'instance précédente pouvait à juste titre considérer que la parcelle était située à l'écart des deux pôles construits de la

commune, de sorte qu'elle ne faisait pas partie d'une zone largement bâtie. Le fait que l'extrémité de cette ZIG n'est éloigné que d'un peu plus de 50 mètres des dernières villas sur la route du Lac n'est en l'espèce pas déterminant; c'est à juste titre que l'instance précédente relève que cet effet est principalement lié à la surface considérable de la ZIG litigieuse qui totalise plus de 40'000 m². La recourante perd en outre de vue que cette ZIG est également entourée de zone agricole, d'aire forestière et de zone de protection de la nature. L'instance précédente pouvait ainsi sans violer le droit fédéral considérer que le maintien en zone à bâtir de ce secteur contribuait au mitage du territoire par la création d'un troisième pôle d'urbanisation dans cette commune rurale et contrevenait ainsi au principe de concentration et donc à celui d'une utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1, al. 2 let. abis et let. b LAT).

4.5. La recourante fait encore grief à l'instance précédente d'avoir retenu que le maintien de la ZIG litigieuse contrevenait également aux intérêts liés à la protection du paysage et de la nature.

4.5.1. Parmi les buts et les principes de l'aménagement du territoire figurent la protection des bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT), ainsi que la préservation du paysage notamment en conservant les sites naturels et les territoires servant au délasserement (art. 3 al. 2 let. d LAT). L'art. 15 al. 3, 2^{ème} phrase, LAT souligne en outre expressément l'importance qu'il faut accorder à la protection de la nature et du paysage au moment de délimiter l'emplacement et la dimension des zones à bâtir (cf. Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 981 s. ch. 2.4).

4.5.2. La cour cantonale a constaté que la ZIG litigieuse est située à proximité immédiate de la réserve naturelle de la Grande Cariçaie. Ce site est inscrit à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP 1208 Rive Sud du lac de Neuchâtel) ainsi qu'à l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (SM 416 Grande Cariçaie; cf. ordonnance du 1^{er} mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale [RS 451.35]). Quant au plan d'affectation cantonal créant les réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel, il a été approuvé par la DAEC le 6 mars 2002.

La cour cantonale a relevé que la rive sud du lac de Neuchâtel présente manifestement des caractéristiques particulières, en raison de la qualité du paysage qu'elle offre, de la présence de grands espaces verts de la réserve naturelle et des aires forestières devant la falaise. L'instance précédente a par ailleurs souligné que la rive sud du lac de Neuchâtel constitue la plus grande rive lacustre naturelle et marécageuse de Suisse et que la Grande Cariçaie est un réservoir de biodiversité abritant environ 800 espèces végétales supérieures et 10'000 espèces animales; parmi celles-ci, 200 espèces, rares et menacées, sont considérées comme prioritaires à l'échelle de la Suisse (cf. IFP 1208 Rive Sud du lac de Neuchâtel).

S'agissant de la protection du paysage, la cour cantonale a retenu, avec la DAEC, que les quartiers de Fin de Gros-Bois-Dessous et du Robin avaient déjà eu un impact sur le paysage; elle a estimé que le développement d'un nouveau secteur urbanisé renforcerait cet impact et supprimerait la portion de paysage encore préservée entre ces deux quartiers, pouvant conduire à l'impression d'une urbanisation presque complète dans ce secteur. Sous cet angle, la restitution à la zone agricole du secteur visé par la ZIG répondait à un intérêt public. Quant à la protection de la nature, la cour cantonale a retenu - sans que cela ne soit contesté par la recourante - qu'une trentaine de mètres séparent le secteur " Sur le Château " de la réserve naturelle et que cette zone tampon, située en zone agricole, est composée en partie de prairies et de haies/surfaces boisées protégées. En se fondant sur l'avis du Service de la nature et du paysage notamment (cf. préavis du 15 mai 2017 [examen final] et du 28 août 2015 [examen préalable]; déterminations du 5 décembre 2018), la cour cantonale a considéré qu'en raison de la proximité de la ZIG avec la zone protégée et un corridor de faune, on ne pouvait nier que le développement de ce secteur aurait

pour conséquence d'entraver les liaisons biologiques ainsi que les échanges de la faune avec les milieux naturels de l'arrière-pays. Cet effet était renforcé par le fait que, dans le passé, la réalisation d'autres quartiers de la commune avaient déjà entravé les échanges entre l'arrière-pays et la réserve naturelle. Pour la cour cantonale, la distance de 30 mètres séparant la ZIG de la réserve laissait indéniablement présumer l'influence de l'urbanisation sur celle-ci. Elle a relevé en particulier que le projet - tel que décrit par la recourante - tendait vers une urbanisation intense du site impliquant une nette augmentation de la fréquentation, ajoutant que la présence de l'homme et de véhicules, le bruit ainsi que la mise en place de l'éclairage pouvaient avoir une influence nuisible sur l'environnement naturel protégé. La cour cantonale a également renvoyé à l'avis de l'Association de la Grande Cariçaie du 14 novembre 2018 (cf. également préavis négatif du 10 octobre 2013 dans le cadre de l'examen préalable) qui confirmait cette appréciation.

4.5.3. La recourante ne fait valoir aucun argument de nature à démontrer que l'appréciation de l'instance précédente, reposant sur le préavis du service cantonal spécialisé, violerait le droit fédéral. Certes, comme relevé par la recourante, la ZIG n'est pas située dans le périmètre de protection de la réserve naturelle de la Grande Cariçaie. Toutefois, une attention particulière doit être portée aux aspects de la protection de la nature et du paysage, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de zones limitrophes d'objets d'importance nationale et dont la dégradation pourrait avoir un impact direct ou indirect sur ceux-ci (cf. ATF 112 Ib 280 consid. 8c; 108 Ib 368 consid. 6a). A cet égard, le SFN souligne, dans ses observations du 19 juin 2019, que la qualité du paysage des environs immédiats de la réserve naturelle de la Grande Cariçaie contribue au maintien des caractéristiques paysagères de l'IFP et que le projet d'urbanisation du secteur " Sur le Château " aura un impact très marqué qui dénaturera les qualités paysagères des objets des deux inventaires fédéraux. De plus, ce service précise que le développement des activités et des constructions de la ZIG renforcera l'isolement biologique de la réserve naturelle et constituera une réelle entrave pour les échanges faunistiques avec les milieux naturels de l'arrière-pays (cf. déterminations du SFN du 19 juin 2019; cf. également déterminations du SNP du 5 décembre 2018). Compte tenu de l'ampleur de la ZIG (environ 40'000 m²) et de sa proximité avec la réserve naturelle et un corridor à faune d'importance régionale, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation de ce service spécialisé, ce d'autant moins que le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue en la matière. Comme l'a relevé l'instance précédente, il sied de se prononcer sur le principe même de l'urbanisation d'un secteur de plus de 40'000 m². Aussi, c'est en vain que la recourante se prévaut du fait que le PAD permettra de poser des exigences strictes afin de ne pas entraîner d'impact sur le paysage. Par ailleurs, quoi qu'en pense la recourante, l'existence de la " villa bunker " ainsi que des quartiers de Fin de Gros-Bois-Dessous et du Robin ne saurait justifier n'importe quelle atteinte supplémentaire au site protégé, en particulier lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'un projet d'urbanisation de plus de 40'000 m². Au vu des considérations qui précèdent, il apparaît que la planification projetée - impliquant une urbanisation et une augmentation substantielles des nuisances - n'est pas compatible avec les objectifs de protection de la nature et du paysage du site de la Grande Cariçaie.

4.5.4. L'instance précédente n'a donc pas violé le droit en confirmant que la ZIG contrevenait aux intérêts liés à la protection du paysage et de la nature.

4.6. En définitive, le maintien de la ZIG litigieuse contrevient aux buts et principes de l'aménagement du territoire posés par la LAT. Le Tribunal cantonal n'a donc pas outrepassé son pouvoir d'examen en considérant que la restitution du secteur " Sur le Château " à la zone agricole ne contrevenait pas au droit fédéral, étant relevé que le contrôle effectué par l'instance précédente relève de l'examen de la légalité et non de l'opportunité, comme l'affirme à tort la recourante (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.3 et 4.5.5). Enfin, la Commune ne pouvait pas s'abriter derrière son autonomie pour justifier le maintien d'une zone d'intérêt général non conforme au droit supérieur (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 58 s.; arrêt 1C 450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3). Le grief de violation de l'autonomie communale doit par conséquent également être rejeté.

5.

La recourante se plaint ensuite d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

5.1. L'affectation d'une parcelle précédemment constructible à la zone agricole représente une restriction à la garantie de la propriété, qui n'est conforme à l'art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un

intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 135 I 302 consid. 1.2 p. 305; 176 consid. 6.1 p. 182). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation.

5.2. En premier lieu, il sied de constater que, contrairement à ce que soutient la recourante, la cour cantonale a bel et bien procédé à l'examen du grief tiré d'une violation de l'art. 26 Cst. (cf. arrêt entrepris consid. 5.2 et 8).

Sur le fond, la recourante ne conteste pas à juste titre l'existence d'une base légale. En revanche, contrairement à ce qu'elle soutient à titre principal à l'appui de son grief, l'affectation de sa parcelle à la zone agricole - qui s'inscrit en l'espèce dans le contexte de la révision générale du plan d'aménagement - répond à des intérêts publics évidents poursuivis par la LAT, comme on l'a exposé ci-dessus (consid. 4). A titre subsidiaire, la recourante affirme que l'atteinte à son droit de propriété serait disproportionnée; elle se prévaut essentiellement d'un dommage financier s'élevant à plusieurs millions de francs. Sur ce point, la cour cantonale pouvait sans violer le droit fédéral considérer que l'important intérêt financier invoqué par la recourante - à savoir notamment de réduire au maximum le dommage financier résultant de son investissement - ne saurait prendre le pas sur les intérêts publics importants justifiant l'affectation de sa parcelle à la zone inconstructible. Il n'y a en effet pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement du territoire, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire, en particulier s'il s'agit d'un intérêt

financier (arrêts 1C 344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.4.2; 1C 352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.3; cf. JEANNERET/MOOR, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, 2016, n. 43 ad art. 14 LAT). La recourante n'apporte en l'espèce aucun élément permettant de démontrer que son intérêt privé n'aurait pas été pris en compte à sa juste valeur dans la pesée des intérêts. Elle se prévaut en outre en vain du fait que sa parcelle ne comporterait aucune surface d'assolement et que la nouvelle affectation en zone agricole n'aurait pas pour but de réduire la zone à bâtir; ces éléments ne permettent pas de modifier l'appréciation selon laquelle la situation actuelle n'est pas conforme à la LAT. Enfin, la recourante n'est pas habilitée, dans le cadre de ce grief, à se prévaloir des intérêts de tiers, en particulier ceux de la Commune.

5.3. Il s'ensuit que la cour cantonale n'a pas violé l'art. 26 Cst. en confirmant l'affectation du bien-fonds de la recourante à la zone agricole.

6.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg, à la Commune de Gletterens, au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, l'Ile Cour administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 26 mai 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

La Greffière : Arn