

# BGer 1C 427/2018 vom 22. Oktober 2019

Bundesgericht, 2019-10-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_427\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_427_2018)

FR: TF 1C 427/2018 du 22 octobre 2019

IT: TF 1C 427/2018 del 22 ottobre 2019

## Regeste

permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## Erwägungen

### E. 1

Les deux recours sont dirigés contre deux arrêts, rendus le même jour par le Tribunal cantonal, dont la teneur est pour l'essentiel identique, en particulier s'agissant des développements juridiques. Il se justifie dès lors, par économie de procédure, de joindre les causes 1C\_427/2018 et 1C\_428/2018 et de statuer sur les mérites des recours dans un seul et même arrêt ( art. 24 PCF et 71 LTF).

### E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116). Dirigés contre deux décisions finales ( art. 90 LTF ) prises en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions ( art. 82 let. a LTF ), les recours sont en principe recevables comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Par ailleurs, en réponse aux critiques émises au sujet de ses recours quant à sa qualité pour agir, celle-ci a confirmé céans être toujours propriétaire du bien-fonds n o 2132, produisant un extrait de registre foncier, dont la teneur n'est pas discutée. En sa qualité de propriétaire, la recourante peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation des arrêts attaqués lui refusant le permis de construire sollicité. Elle bénéficie par conséquent de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 2 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière sur le fond.

### E. 3

Au stade du second échange d'écritures, la recourante ne se limite pas à répliquer aux arguments soulevés par les intimés en réponse aux recours; alors même que chacun des deux recours a fait l'objet de déterminations distinctes, les répliques déposées dans chacune des procédures fédérales présentent pour l'essentiel un contenu identique. La recourante y fait en réalité - et abondamment - valoir de nouveaux éléments; elle présente en particulier une nouvelle démonstration de l'arbitraire dont aurait, selon elle, fait preuve l'instance précédente, dans l'application du droit cantonal. Or, le droit de réplique déduit des art. 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. n'a pas vocation à permettre à la partie recourante de présenter ainsi des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3 p. 286; 135 I 19 consid. 2.1 p. 21); la partie recourante ne

saurait, par ce biais, remédier à une motivation défailante ou encore compléter les motifs de son recours, spécialement lorsque est invoqué, comme en l'espèce, un grief d'application arbitraire du droit cantonal, soumis au principe d'invocation ( Rügeprinzip ) de l' art. 106 al. 2 LTF . Admettre le contraire aurait pour conséquence de prolonger le délai légal de recours, ce que prohibe expressément l' art. 47 al. 1 LTF , et de créer des inégalités de traitement. Dans cette mesure, le Tribunal fédéral ne tiendra pas compte des explications et éléments nouveaux présentés au-delà du délai de recours, ceux-ci étant irrecevables.

#### **E. 4**

Selon la recourante, en refusant le permis de construire, en application de l'art. 91 LATeC, le Tribunal cantonal aurait violé l'autonomie dont jouit la commune en tant qu'autorité de planification.

##### **E. 4.1**

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 s. et les arrêts cités). Intitulé " Interdiction temporaire de bâtir ", l'art. 91 LATeC prévoit que, 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).

##### **E. 4.2**

Il est vrai, comme le souligne la recourante, qu'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 LATeC; arrêt 1C\_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). L'octroi du permis de construire ressortit en revanche au seul Préfet (cf. art. 139 al. 1 LATeC), sous réserve des objets de minime importance (cf. art. 139 al. 2 LATeC). Dans ces conditions, on ne peut d'emblée exclure que les communes jouissent - comme le prétend la recourante - d'une certaine autonomie dans le cadre de l'application de l'art. 91 LATeC, spécialement lorsqu'un projet est autorisé en dépit de l'existence d'une nouvelle planification à l'enquête, respectivement en cours d'approbation (cf. ATF 102 Ia 160 consid. 5 p. 166); il en va en effet de la protection des travaux de révision de la planification (cf. BENOÎT BOVAY ET AL., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4 e éd. 2010, n. 1.1 ad art. 77 LATC), pour lesquels la commune est autonome (cf. 1C\_291/2014 précité consid. 3.2). On ne se trouve cependant pas ici dans une telle situation, de sorte que la question de l'autonomie dont jouit effectivement la commune dans ce cas de figure peut demeurer indécise. En effet, dans la présente affaire, la commune a préavisé favorablement le permis de construire, estimant - à tout le moins implicitement - que celui-ci ne compromettrait pas sa planification future. Or, selon le texte de l'art. 91 al. 2 LATeC, une autorisation de construire délivrée alors que la planification est en cours de

révision intervient, le cas échéant, pour éviter des retards dommageables, et non pour préserver un domaine d'autonomie de la commune. En outre, le refus du permis de construire finalement prononcé par le Tribunal cantonal ne se fonde pas sur l'interprétation du droit communal, mais se base sur la seule application du droit cantonal, dans le but de préserver des intérêts supérieurs liés notamment à la protection du patrimoine bâti (à ce propos, voir consid. 5.4). Dans ces conditions, il ne demeure aucune place pour l'autonomie communale et le grief doit être déclaré irrecevable.

## **E. 5**

La recourante fait grief à l'instance précédente d'avoir appliqué de façon arbitraire ( art. 9 Cst. ) la disposition cantonale relative à l'effet anticipé des plans (art. 91 LATeC). Selon elle, le Tribunal cantonal ne se serait pas fondé sur des critères pertinents pour refuser le permis de construire en application de cette disposition. L'arrêt cantonal serait en outre arbitraire dans son résultat. Elle se plaint par ailleurs d'une violation de la garantie de la propriété.

### **E. 5.1**

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain ( ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 61). En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale n'est pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible ( ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 137 I 1 consid. 2.4 p. 5). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ( ATF 144 I 318 consid. 5.4 p. 327; 138 I 305 consid. 4.4 p. 319 s.; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379). La recevabilité du grief d'arbitraire suppose l'articulation de critiques circonstanciées, claires et précises, répondant aux exigences de motivation accrues prévues par l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 142 II 369 consid. 2.1 p. 372; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287; voir également consid. 6 ci-dessous et les références).

### **E. 5.2**

Selon la jurisprudence cantonale rendue en application de l'art. 91 LATeC - rappelée dans l'arrêt attaqué et non contestée sur le principe -, lorsqu'une commune adopte une nouvelle réglementation, celle-ci est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, peuvent en principe être autorisées les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation, indépendamment de l'existence d'oppositions ou de recours encore non tranchés. Il appartient cependant aux autorités compétentes de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé positif (cf. art. 91 al. 2 LATeC). Si le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne vont pas compromettre les mesures de planification envisagées, c'est avec l'idée que des permis de construire ne puissent être délivrés que lorsqu'il ne fait pratiquement aucun doute que la planification sera finalement approuvée.

### **E. 5.3**

Autorité compétente en matière d'octroi du permis de construire, le préfet a notamment rappelé que l'interdiction temporaire de bâtir (art. 91 al. 1 LATeC) était applicable à la parcelle en cause, celle-ci étant englobée dans la zone centre du village de Villarepos prévue par le nouveau PAL en cours d'adoption. Il a néanmoins estimé qu'il pouvait être fait exception à cette interdiction de principe, en application de l'"effet anticipé positif des plans", dont les conditions étaient selon lui réunies. Le projet était conforme tant au plan actuellement en vigueur qu'au PAL mis à l'enquête publique. Le SeCA et la commune avaient délivré leur accord, conformément à l'art. 91 al. 2 LATeC. Le Service des biens culturels (ci-après: le SBC) avait en outre examiné le projet sous l'angle de l'harmonisation au périmètre de protection du site construit, selon le nouveau PAL, à cet égard plus restrictif que le droit positif. Ainsi, même si le PAL faisait l'objet d'oppositions, l'autorisation de construire pouvait être délivrée en application de l'art. 91 al. 2 LATeC.

#### **E. 5.4**

Dans ses arrêts du 28 juin 2018, la cour cantonale a constaté que le secteur de Villarepos était recensé comme site d'importance régionale à l'ISOS; plus particulièrement, le secteur dans lequel se situait la parcelle no 2132 appartenait à la catégorie 2 des périmètres construits à protéger, avec un objectif de sauvegarde A, au sens du plan directeur cantonal (PDCant). La cour cantonale a considéré que la planification était l'instrument principal pour réaliser cet objectif. Si le règlement communal d'urbanisme (ci-après: RCU) en vigueur tendait déjà à sa réalisation (cf. art. 10 al. 2 et 10 al. 6 par. 2 RCU), la nouvelle mouture mise à l'enquête en septembre 2016 s'avérait plus restrictive en matière de protection du patrimoine bâti (cf. préavis du SeCA du 2 février 2017 p. 4). Des oppositions fondées sur une insuffisance des mesures de protection du site avaient néanmoins été formées contre cette première révision. La seconde mise à l'enquête de 2017 avait d'ailleurs été effectuée "pour, en partie du moins, tenir compte de ces griefs"; cette modification visait notamment à restreindre les possibilités de construire, par la réduction de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS). Cette mise à l'enquête complémentaire démontrait qu'il était problématique d'accorder un permis de construire pendant des procédures de révision de PAL en cours. La seconde version du PAL avait d'ailleurs également fait l'objet d'une opposition conjointe signée par un nombre élevé d'habitants du secteur concerné; celle-ci avait précisément pour objet la manière dont devra s'urbaniser ce secteur, notamment sous l'angle de la protection du site ISOS et de la création de zones libres de construction. Sur la base de ces éléments, la cour cantonale a considéré que le préfet avait à tort délivré une autorisation de construire, en dépit de l'interdiction de principe (effet anticipé négatif) figurant à l'art. 91 al. 1 LATeC.

#### **E. 5.5**

Il est vrai que le préfet a considéré - comme le souligne la recourante - que le projet litigieux répondait tant à la planification actuelle qu'au plan en cours d'adoption. Cet élément n'est toutefois à lui seul pas déterminant. C'est en effet sans revenir sur cette conformité - ou en dépit de celle-ci - que le Tribunal cantonal a annulé le permis de construire; son refus se fonde sur l'effet anticipé négatif de principe ancré à l'art. 91 al. 1 LATeC. Il a en particulier tenu compte du risque que l'autorisation de construire devienne illégale suite à une éventuelle non-approbation ou modification de la planification en révision, notamment en raison des critiques portant sur l'insuffisance des mesures prévues en matière de protection du site, justification qu'il convient à ce stade d'examiner.

### **E. 5.5.1**

L'inscription en tant que site d'importance régionale à l'ISOS ne confère pas au village de Villarepos de valeur juridique au sens de l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451) (cf. arrêt 1C\_429/2017 du 25 juillet 2018 consid. 2.2.3.1; voir également art. 1 al. 4 des Directives du Département fédéral de l'intérieur [DFI] du 1er décembre 2017 concernant l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse). Il n'en demeure pas moins qu'il ne saurait être fait abstraction de l'intérêt patrimonial de cet objet, spécifiquement identifié par le planificateur cantonal, dans le cadre de la pondération commandée par l'art. 91 LATeC (cf. consid. 5.2 ci-dessus). Selon le PDCant, le secteur de Villarepos appartient à la catégorie 2 des périmètres construits à protéger avec un objectif de sauvegarde A; en d'autres termes, la planification cantonale préconise la conservation des objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles, les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site; par ailleurs, il faut adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) et les aménagements de chaussées au caractère du site (cf. PDCant, section C / T115 Sites construits protégés et chemins historiques, p. 2).

### **E. 5.5.2**

Il apparaît certes, à l'examen de la deuxième version du PAL, mise à l'enquête le 3 novembre 2017, que ce plan a notamment pour objectif de pérenniser le caractère villageois de Villarepos (cf. Commune de Courtepin / Secteur Villarepos - Révision générale du PAL, rapport du 9 septembre 2015, version révisée du 3 novembre 2017, ch. 9.1.14 p. 32). On ne peut cependant pas en déduire sans conteste que cette planification répondrait pleinement aux objectifs de protection imposés par le planificateur cantonal et nier toute pertinence aux griefs soulevés en ce sens par les nombreux opposants; il n'est ainsi pas exclu que la plan subisse de nouveaux amendements. Dans son recours, la constructrice ne conteste pas sérieusement l'existence d'un tel risque; elle se borne à se référer aux préavis positifs délivrés par les autorités concernées, plus particulièrement le SeCA et le SBC, pour conclure - à tout le moins implicitement - que la problématique de la protection du site aurait été résolue et ne serait pas affectée par son projet. Elle perd ce faisant toutefois de vue que ces préavis ne portent que sur son projet et non sur la planification en cours de révision, dont l'effet anticipé tend précisément à protéger le processus d'adoption. A ce propos, il est vrai cependant, comme le souligne la recourante, que c'est à tort que le Tribunal cantonal a retenu que les services de l'Etat ne s'étaient pas encore prononcés sur la version du PAL de 2016, pour refuser le permis de construire et ainsi conserver leur marge d'appréciation, dans la procédure d'adoption de ce plan. Cela n'est toutefois d'aucun secours à la recourante, au contraire: il ressort en effet expressément du préavis du SeCA du 12 avril 2016, dont elle se prévaut, que la planification projetée souffre de carences s'agissant de la protection des sites, aspect devant être retravaillé (cf. préavis ch. 4.2.2). Quant à la seconde révision, publiée en 2017, rien ne permet de conclure, à la lecture du recours, que les services compétents se seraient déjà déterminés à son sujet, contrairement à ce qu'a retenu la cour cantonale, de manière à lier le Tribunal fédéral ( art. 105 al. 1 LTF ). Dans ces conditions, il n'apparaît pas critiquable d'avoir considéré que l'approbation du projet litigieux était, à ce stade de la procédure d'adoption du PAL, susceptible d'en compromettre certains objectifs et d'influencer de facto les autorités compétentes dans le cadre du processus d'approbation (cf. MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de

quartier, thèse 2010, p. 262 s. et nbp 978); ou encore que cette autorisation risquait de conduire à l'édification d'une construction qui ne trouverait jamais d'assise dans le droit positif, au sein d'un site d'intérêt régional à protéger.

### **E. 5.5.3**

Aussi, en favorisant, dans le contexte particulier, l'effet anticipé négatif de principe, la cour cantonale a-t-elle fait prévaloir, sur l'intérêt privé de la recourante, l'intérêt public important lié à la protection d'un secteur bâti d'intérêt régional - identifié tant sur le plan fédéral que par la planification directrice cantonale - ainsi que le principe de la sécurité du droit. Cela apparaît non seulement conforme à la jurisprudence cantonale (à ce propos, cf. consid. 5.2 in fine ), mais également, et surtout, exempt d'arbitraire.

### **E. 5.6**

Enfin, compte tenu des intérêts publics décrits ci-dessus et de la base légale sur laquelle se fonde l'annulation du permis de construire, il n'apparaît pas non plus que l'arrêt attaqué consacre une violation de la garantie de la propriété, ce d'autant moins que l'interdiction n'est que temporaire (cf. titre marginal de l'art. 91 LATeC; art. 36 al. 1 à 3 Cst.). En lien avec ce grief, la recourante se contente du reste d'affirmer - sans même mentionner l' art. 26 al. 1 Cst. - que le blocage induit par le refus du permis de construire serait incompatible avec cette garantie constitutionnelle et propre à lui causer des dommages conséquents. Au stade du recours, elle ne fournit cependant aucune explication complémentaire à l'appui de ces assertions, perdant de vue les exigences accrues de motivation auxquelles est soumis le présent grief constitutionnel, ce qui conduit à son irrecevabilité ( art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; arrêt 1C\_212/2018 du 24 avril 2019 consid. 1.2 non publié in ATF 145 II 189 ; voir également BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n. 32 ss, en particulier n. 34, ad art. 106 al. 2 LTF ). C'est par ailleurs de manière tardive - au stade de la réplique - que la recourante se prévaut du fait que la vente projetée de l'immeuble n'a pu avoir lieu, faute - prétendument - d'autorisation de construire (cf. consid. 3 ci-dessus); il s'agit de surcroît de l'allégation d'un fait nouveau proscrite par les art. 99 al. 1 et 105 al. 1 LTF.

### **E. 5.7**

Il s'ensuit que les griefs d'application arbitraire du droit cantonal et de violation de la garantie de la propriété doivent être rejetés pour autant que recevables.

### **E. 6**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours dans la mesure de leur recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Celle-ci versera en outre des dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'avocats ( art. 68 al. 1 LTF ).

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