

# FR\_GERICHTE 602 2019 37 vom 24. Juli 2019

FR Kantonsgericht, 2019-07-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2019\\_37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_37)

FR: FR\_GERICHTE 602 2019 37 du 24 juillet 2019

IT: FR\_GERICHTE 602 2019 37 del 24 luglio 2019

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 22

juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), duquel ressort notamment le principe

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 de la coordination matérielle des plans, ainsi que l'art. 91 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), selon lequel 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. Selon eux, l'art. 144 al. 1 LATEC, respectivement l'art. 99 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) imposant des conditions strictes à un début anticipé des travaux, interdisent qu'on accorde ce bénéfice au constructeur qui ne démontre aucun préjudice. Par ailleurs, ils soutiennent que le PAD viole les règles de l'aménagement et de la construction à plusieurs égards. E. Par décision du 29 mai 2019, le préfet a autorisé l'exécution anticipée d'autres travaux notamment de terrassement sur l'article ppp RF, compris dans la demande de permis de construire pour le nouveau centre commercial et le centre de sports aquatiques; plus précisément, ceux-ci consistent en l'abattage d'arbres (boisement hors forêt) et au commencement de l'exécution des travaux de terrassement. Un recours a également été interjeté contre cette décision auprès du Tribunal cantonal par les mêmes recourants (602 2019 67). F. Le 15 mai 2019, le préfet a renoncé à déposer des observations et a renvoyé à ses décisions. La commune ne s'est pas déterminée. Dans ses observations du 5 juillet 2019, l'intimée a conclu – sous suite de frais et dépens – principalement à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours, faute de qualité pour agir et demandé qu'il soit préliminairement tranché la question de l'intérêt des recourants à contester les décisions litigieuses. Selon elle, les parcelles des recourants sont distantes en ligne droite de plus de 700 m de l'endroit où s'exécutent les travaux préparatoires et, en passant par la route, de plus de 1 km, ce qui démontre selon elle l'absence d'effets et d'émissions en lien avec les travaux contestés. en droit 1. 1.1. Le présent recours a été déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). 1.2. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Par ailleurs, aucune question d'opportunité ne se pose en matière de permis de construire. 2. En l'occurrence, se pose la question de la qualité pour recourir au Tribunal

cantonal; le préfet n'a pas tranché celle de savoir si les opposants disposaient d'un intérêt à agir devant lui.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 2.1. Selon l'art. 140 al. 3 LATeC, pendant le délai d'enquête d'un projet de construction, toute personne intéressée peut faire opposition par le dépôt d'un mémoire motivé auprès du secrétariat communal. L'art. 84 LATeC est applicable par analogie. Aux termes de l'art. 84 al. 1 LATeC, 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, pendant la durée de l'enquête publique. Selon la jurisprudence, le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c). Cette qualité peut être reconnue même en l'absence de voisinage direct, lorsqu'une distance relativement faible sépare l'immeuble du ou des recourants de la construction litigieuse (cf. ATF 121 II 171 consid. 2b et la jurisprudence citée, où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). Le critère de la distance n'est pas le seul déterminant; s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée – atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a; arrêt TF 1A.179/1996 du 8 avril 1997, in RDAF 1997 I p. 242). Le voisin doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1; cf. 120 Ib 431 consid. 1). En effet, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou d'un tiers est irrecevable (arrêt TF 1C\_503/2008 du 10 février 2009 consid. 3.2). 2.2. En l'espèce, le projet de construction litigieux, consistant en des travaux de démolition et de terrassement, est situé à une distance qui exclut un risque d'immissions. Les parcelles en question ne sont pas contiguës. Elles sont séparées par plusieurs routes et plusieurs parcelles. Il n'y a pas de rapport de voisinage direct ou immédiat entre ces parcelles dont l'espace intermédiaire est de plus passablement construit. Les recourants n'établissent pas que le chantier pour les travaux en question sera visible depuis leurs terrains et cette constatation ne s'impose pas au regard de l'extrait de plan du portail cartographique du canton de Fribourg reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>). Enfin, ils ne prétendent à juste titre pas que la réalisation de la construction projetée les exposerait à des immissions particulières, telles que du bruit ou de la poussière. Dans la mesure où leur qualité pour agir ne s'imposait pas à l'évidence du fait de la distance les séparant du projet contesté et de l'absence d'immissions, il appartenait aux recourants de démontrer qu'ils étaient plus particulièrement touchés par ce projet que les autres habitants du village, ce qu'ils n'ont pas fait en ce qui concerne les travaux admis par le permis litigieux. 3. Or, les recourants fondent leur qualité pour recourir dans le fait qu'ils se sont opposés à la révision partielle du PAL, au PAD et à différentes autres décisions, qui doivent permettre la réalisation de «Avry Centre 2020». 3.1. Aux termes de l'art. 91 LATeC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 L'art. 91 al. 1 LATeC traite ainsi de l'effet anticipé négatif, qui neutralise l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Un tel effet permet à l'autorité de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification projetée. Il se présente sous deux variantes: l'interdiction temporaire de bâtir (art. 91 LATeC) ou la suspension de l'examen des demandes d'autorisation de construire (art. 92 LATeC; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 s.). Selon la jurisprudence, 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 (arrêt TC FR 602 2018 36 du 5 juin 2018; RDAF 1990 p. 247, 1986 p. 192, 1975 p. 62, 1971 p. 338). Il n'est pas nécessaire que le plan soit incontesté pour avoir un effet anticipé. Il est possible que cet effet soit reconnu quand bien même la mise à l'enquête publique a provoqué des oppositions, puis des recours, qui n'ont pas encore été tranchés. Il appartient aux autorités compétentes (la commune et le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé (arrêts TC FR 602 2017 130 du 28 juin 2018 132 consid. 3; 602 2010 14 du 26 août 2010 consid. 3 et les réf. cit.). Or, selon la doctrine, il convient toutefois de se montrer particulièrement prudent dans l'appréciation des circonstances et de l'art. 91 al. 2 LATeC (RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012 p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2). En effet, 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 (RAMUZ, p. 128). L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié. La décision d'accorder un permis de construire risque donc de compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan à l'enquête, car l'autorité compétente hésitera à modifier un plan ayant déjà fait l'objet d'un début d'exécution. En outre, cette prérogative de préjuger d'une partie de l'avenir du plan risque d'obérer les attributions de l'autorité cantonale d'approbation (BESSE, p. 262 et la réf. cit.).

3.2. En l'espèce, la commune et le SeCA ont donné leur accord à l'octroi du permis, permettant des travaux de démolition d'une partie du centre commercial existant et des voies de circulation ainsi que de certains travaux de terrassement. Le Tribunal de céans n'a pas d'objections à cette manière de procéder pour les motifs suivants. En effet, même si ces travaux sont compris dans ceux relatifs à la première phase de l'exécution du PAD Avry-Centre, ils peuvent clairement être distingués des travaux qui conduiront à l'implantation des nouvelles constructions prévues dans celui-ci. En ce qui concerne la démolition d'infrastructures existantes, celle-ci est en soi indépendante de l'implantation des bâtiments du futur PAD. S'agissant des travaux de terrassement, il s'agit uniquement de la première étape des travaux de terrassement et d'enceinte de fouille; en effet, ils se limitent: à des travaux

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 préparatoires divers, à des travaux de démolition et de dégrappage des routes et parking dans l'enceinte du chantier, au terrassement en pleine

masse et par étapes et à la réalisation des blindages de fouilles provisoires (cf. rapport explicatif joint au dossier d'enquête, version du 20 juillet 2018, ch. 2). Ils sont certes effectués sur une partie du périmètre du nouveau PAD, mais ils ne préjugent pas encore ce dernier. Ils sont prévus de manière à ne pas compromettre l'exécution du PAD, mais permettront encore des adaptations qui deviendraient cas échéant nécessaires suivant le sort des recours formés contre le PAL et le PAD. De plus, tous les travaux auxquels il est procédé à ce stade sont clairement au risque du constructeur qui assumera les coûts résultant d'éventuelles modifications futures. Dans de telles circonstances, on ne saurait simplement faire référence au rapport explicatif du PAD pour en déduire que des travaux de démolition et de terrassement sont interdits en application de l'art. 91 LATeC (cf. également le considérant suivant relatif à l'obligation de coordination formelle et matérielle). Il en résulte que le fait d'avoir contesté le PAD ne suffit pas pour conférer aux recourants un intérêt pour s'opposer ou recourir contre le permis de construire ici litigieux (cf. à ce sujet, décision rendue ce jour par le Tribunal cantonal dans le cadre du recours 602 2019 67). 4. Les recourants invoquent en outre une violation du principe de coordination. Ils considèrent que, dans le cas particulier, le permis de construire présente une imbrication telle qu'il ne peut être dissocié des procédures relatives au PAD et au PAL puisque ces dernières se doivent impérativement de fixer celui-ci, ce qui justifie selon eux pleinement une coordination formelle et surtout matérielle. Dans la mesure où il n'a pas déjà été répondu à cette problématique dans le considérant précédant, on peut ajouter ce qui suit. 4.1. L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. 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; la loi prévoit cependant qu'ils sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT (cf. arrêt TF 1C\_309/2013 du 4 juillet 2013 consid. 3.3.1; MARTI, Commentaire LAT, 2010, n. 23 ad art. 25a LAT). L'obligation de coordonner ne concerne cependant que des situations où il existe un besoin de coordination. Si un projet de construction peut être réalisé uniquement sur la base d'un permis de construire, ce dernier peut être octroyé, même si d'autres mesures qui nécessitent des autorisations doivent être prises. Admettre le contraire reviendrait à regrouper plusieurs procédures indépendantes en une seule, sans qu'une coordination ne soit nécessaire (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, ch. 21-25, 32 s. ad art. 25a; arrêt TC FR 602 2012 55 du 19 décembre 2012 consid. 5c).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 Au niveau cantonal, l'art. 7 LATeC prévoit que les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire et de permis de construire veillent à assurer la coordination des procédures. Le ReLATeC fixe les règles applicables en la matière. 4.2. Il ressort du consid. 3 ci-dessus que les travaux de démolition et de terrassement n'ont en soi pas de lien direct avec le PAD Avry-Centre et la révision partielle du PAL, dans la mesure où ils ne sont pas de nature à sceller le sort des recours qui ont été interjetés contre eux et qu'ils ne préjugent pas en soi la réalisation du PAD. Par ailleurs, le

Tribunal cantonal a déjà eu l'occasion de préciser que sur le principe, un propriétaire n'est pas obligé de mettre à l'enquête l'entier du projet mais peut procéder par étapes (cf. par ex. arrêt TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 5). Ainsi, si plusieurs permis de construire sont déposés l'un après l'autre, il y a lieu de vérifier si la réalisation des différentes parties est dans un lien étroit (cf. arrêt TC FR 602 2011 9 du 14 novembre 2011 consid. 6). Il y a notamment lieu d'examiner si, par les travaux faisant l'objet d'un permis de construire séparé, on crée une situation de fait accompli qui détermine le sort des futurs aménagements. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, cela n'est pas le cas en l'espèce, si bien que le principe de coordination n'est pas violé. Ce n'est ainsi pas non plus pour cette raison qu'il pourrait être déduit des recours interjetés contre la planification locale et de détail un intérêt à s'opposer ou à recourir contre le permis ici litigieux. 5. 5.1. Partant, le recours doit être déclaré irrecevable. D'une part, les recourants sont propriétaires de parcelles qui sont trop éloignées des travaux ici litigieux et, d'autre part, ils ne peuvent pas non plus fonder leur intérêt sur le fait qu'ils contestent la planification locale (PAL) et de détail (PAD), ainsi que d'autres décisions en lien avec la réalisation du projet "Avry-Centre 2020". Il est en revanche constaté que le préfet n'aurait pas dû entrer en matière sur les oppositions des recourants en lieu et place de les rejeter. 5.2. Il en résulte que le Tribunal de céans n'a pas à se prononcer dans la présente procédure sur les griefs matériels et formels en lien avec le PAL, le PAD et le projet «Avry-Centre 2020». Les griefs des recourants qui s'y rapportent ne sont ainsi pas pertinents, en particulier les lacunes du dossier de la planification locale et de détail, la sous-évaluation de l'impact du projet sur la protection de l'environnement, la sous-évaluation en besoin de places de parc, la nécessité de l'application des valeurs de planification pour ce qui concerne les émissions, la violation de plusieurs principes de la planification selon la LAT, l'absence d'une appréciation globale et complète de la planification, l'inadmissibilité de nouvelles zones d'habitation à cet endroit, etc. Il en résulte également que c'est en vain que les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu à cet égard. 6. 6.1. Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis solidairement à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 6.2. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, l'intimée a droit à une indemnité de partie. Compte tenu du fait que l'intimée a limité la motivation de sa détermination à la question de la recevabilité du recours quant à la qualité pour recourir des recourants – en reproduisant de nombreux extraits de plan –, il se justifie de fixer l'indemnité de partie à CHF 2'154.- (honoraires et débours: CHF 2'000.-; TVA 7.7%: CHF 154.-), conformément à l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif. Elle est solidairement mise à la charge des recourants, qui s'en acquitteront directement auprès du mandataire de l'intimée (art. 137, 140 et 141 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est irrecevable. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont prélevés sur l'avance de frais de CHF 4'000.-, le solde de CHF 2'000.- étant restitué aux recourants. III. Un montant de CHF 2'154.- (dont CHF 154.- au titre de la TVA), à verser à Me Piller, à titre d'indemnité de partie, est mis solidairement à la charge des recourants. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 24 juillet

2019/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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