

# FR\_GERICHTE 602 2020 5 vom 12. Mai 2021

FR Kantonsgericht, 2021-05-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2020\\_5](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_5)

FR: FR\_GERICHTE 602 2020 5 du 12 mai 2021

IT: FR\_GERICHTE 602 2020 5 del 12 maggio 2021

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 2

L'instruction a montré qu'en l'occurrence, le problème principal lié au projet litigieux est constitué par son intégration dans le site. Alors que l'intimée estime avoir corrigé les insuffisances relevées par la CAU dans le cadre de la demande préalable, les recourants font valoir au contraire que les critiques restent entières et que les améliorations sont largement insuffisantes. A leur avis, le projet

Tribunal cantonal TC Page 10 de 17 ne présente pas les qualités architecturales et urbanistiques minimales requises pour bénéficier d'un permis de construire.

### E. 2.1

Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). En application de cette norme fédérale, la législation cantonale a édicté l'art. 125 LATeC, qui prévoit que les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement construit et paysager, de façon qu'un aspect général de qualité soit atteint (Message n° 43 du Conseil d'Etat du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de LATeC; Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [BO] V 2008 p. 1274). Lorsque, comme en l'espèce, le droit cantonal prévoit une clause d'esthétique, toute construction et installation y est soumise, même si elle correspond aux prescriptions de la zone où elle se trouve; elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un aspect d'ensemble satisfaisant (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 890). Une interdiction de construire en raison d'une clause d'esthétique est une limitation de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.), qui doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Lorsque ces conditions sont remplies, un projet de construction peut être interdit sur la base d'une clause d'esthétique, quand bien même il satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions (arrêt TC FR 2A 2002 53 consid. 3a; CHASSOT, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ 1993 106). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable

entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. également ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). L'examen, par la Cour de céans, de la proportionnalité d'une décision accordant un permis de construire en écartant le grief de violation de la clause d'esthétique invoqué par les opposants est en principe libre mais, à l'instar du Tribunal fédéral, une certaine retenue s'impose lorsqu'elle doit se prononcer sur des pures questions d'appréciation pour tenir compte de circonstances locales, dont les autorités inférieures ont une meilleure connaissance (ATF 135 I 176 consid. 8.1; 132 II 408 consid. 4.3; arrêt TC FR 2A 2007 101 du 17 février 2010 consid. 6b). Dans le cadre de l'application de la clause d'esthétique, les autorités administratives bénéficient d'une grande latitude de jugement qu'elles doivent toutefois exercer selon une approche systématique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation au sein de l'environnement bâti d'un site doit en effet être résolue sur la base de critères objectifs et fondamentaux, et non en fonction du sentiment subjectif de l'autorité (ATF 115 Ia 363 consid. 3b; 114 Ia 343 consid. 4b; arrêts TF 1C\_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5; 1C\_133/2010 du

### **E. 2.2**

En l'occurrence, les art. fff et ggg RF se trouvent dans un périmètre construit ("P") ISOS de catégorie 3 avec objectif de sauvegarde A (importance locale) selon le plan directeur cantonal avec comme description "Entité principale de l'agglomération agricole, groupée autour de l'église sur une crête" (cf. portail cartographique du canton de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 17 De manière surprenante, le planificateur local n'a prévu aucune disposition pour concrétiser dans son PAL ou son RCU la reconnaissance de ce site de catégorie 3 par le PDCant. Cette absence de réglementation est d'autant plus étonnante que la dernière révision du PAL de la commune a été approuvée le 20 mars 2019 par la DAEC, soit postérieurement à l'adoption du PDCant en octobre 2018. Or, selon le Thème 115 du PDCant, pour les sites de catégorie 3, il est expressément prévu une mesure de protection visant à "adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site". Il est prescrit également que le RCU doit prévoir des "dispositions relatives à la protection, la transformation et l'entretien des constructions à protéger, des constructions qui sont des composantes de la structure et du caractère du site". Cela étant, si, dès son adoption, le PDCant acquiert force obligatoire pour les autorités cantonales et communales (art. 18 al. 1 LATeC), il ne produit en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers, qui ne peuvent d'ailleurs former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (art. 9 al. 1 LAT; cf. arrêts TF 1C\_423/2016 du 3 avril 2017 consid. 4.2; 1C\_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). En d'autres termes, même si, cas échéant, la commune, respectivement la DAEC dans le cadre de l'approbation, n'a pas respecté la planification directrice en omettant de prévoir une réglementation spécifique pour ce site de catégorie 3, il n'est pas possible de faire une application directe du PDCant dans le cadre du permis de construire ici litigieux.

### **E. 2.3**

Du moment que, sans être corrigée au stade de l'approbation, la commune n'a pas jugé utile de réglementer le secteur dans le cadre de sa planification, il ne saurait être question d'utiliser la clause d'esthétique en tant que mesure d'aménagement subsidiaire pour

restreindre les possibilités de construire reconnues par la zone centre village à laquelle appartiennent les parcelles litigieuses et introduire de facto une mesure de protection du site (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021). Comme il a été rappelé ci-dessus, l'art. 125 LATeC se limite à interdire les constructions dont l'impact négatif sur le site dépasse clairement ce que l'intégrité de celui-ci peut supporter. Cette disposition est une règle de construction qui n'exclut la réalisation d'un projet, même conforme la zone, que si sa qualité architecturale et urbanistique n'est pas compatible avec son environnement et traduit une utilisation déraisonnable des possibilités de construire. Pour en juger, il convient bien évidemment d'opérer une appréciation du projet en lien avec le site prévu pour son implantation. Dans ce cadre, le degré minimal de qualité exigé peut et doit varier en fonction du contexte construit ou naturel dans lequel il s'inscrit. Il tombe sous le sens qu'un projet, même médiocre, encore supportable dans un quartier ne présentant aucune particularité urbanistique, ne sera pas apprécié d'une manière identique s'il est prévu de le construire dans un secteur au bénéfice d'une esthétique reconnue (dans ce sens, arrêt TF 1C\_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées). Néanmoins, même dans une telle circonstance, le critère de mise en œuvre de l'art. 125 LATeC reste celui de l'incompatibilité avec le site et non pas celui d'une intégration réussie dans celui-ci, ce dernier critère relevant d'une mesure d'aménagement.

#### **E. 2.4**

Dans le cas particulier, les reproches faits par la CAU à l'intimée dans le cadre de la demande préalable tiennent pour l'essentiel à la mauvaise intégration de ces bâtiments dans le contexte villageois. Elle critique la typologie suburbaine choisie pour les constructions, qui ne respecte pas le caractère rural de l'endroit.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 17 Pour sa part, dans sa décision rejetant les oppositions, le préfet s'est prononcé brièvement sur la question de l'intégration dans le site. S'il était conscient de l'inscription de celui-ci à l'ISOS, il apparaît clairement qu'il n'était pas au courant du préavis négatif de la CAU émis dans la procédure antérieure, ni de la problématique liée à la typologie exogène des bâtiments. Pour admettre le respect de l'art. 125 LATeC, il s'est essentiellement appuyé sur le fait que le SBC a refusé d'émettre un préavis et sur le préavis positif de la commune. Il s'est contenté en outre de constater que les immeubles ont été placés de façon à respecter l'alignement des constructions voisines et de la route cantonale. Il apparaît ainsi que, concrètement, il n'a tenu aucun compte de la valeur patrimoniale particulière reconnue au secteur par l'ISOS. Sa décision n'est pas différente de ce qu'elle aurait été si le projet avait été prévu dans n'importe quel tissu urbain ou suburbain du district. Quant au préavis du SBC qui renonce, le 17 juillet 2019, à se prononcer sous prétexte que le projet est situé en dehors des périmètres de protection définis au plan des zones et ne concerne pas un "bien culturel, immeuble protégé", on ne peut que constater que ce document ne dit pas un mot au sujet de l'intégration dans le site. Dans le contexte indiqué ci-dessus (cf. consid. 2.2.), il est exclu dès lors de tirer une quelconque conclusion du silence du service spécialisé, qui découle apparemment d'une erreur survenue lors de l'approbation du PAL le 20 mars 2019. Enfin, on ne peut que prendre acte du fait que, dans son préavis des 26 juin et 4 juillet 2019, la commune ne s'est pas déterminée non plus sur les questions d'intégration soulevée par les opposants. Elle s'est bornée à souligner que le projet est conforme au RCU en vigueur, sans entrer en matière sur la mise en œuvre éventuelle de l'art. 125 LATeC. Même dans la présente procédure, ni le préfet, ni la commune n'ont déposé d'observations circonstanciées traitant cet aspect du litige et les deux

autorités ont simplement maintenu, sans commentaire particulier, la position adoptée dans la procédure antérieure en concluant au rejet des recours. Si l'on peut inférer de leurs conclusions proposant le rejet des recours que les autorités locale et régionale ne voient rien à reprocher au projet litigieux, il n'en demeure pas moins que ces déclarations générales ne sont pas aptes à écarter la position dûment étayée par la CAU, autorité spécialisée en matière d'urbanisation. Enfin, il importe peu que le préavis négatif de la CAU ait été rendu dans le cadre de la procédure de demande préalable et que cette autorité n'ait pas été appelée à se prononcer à nouveau dans la procédure de permis de construire proprement dite. En effet, dûment informée du contenu du préavis négatif, l'intimée n'a pas corrigé son projet. La comparaison des plans déposés dans les deux procédures successives montre que l'intéressée s'est contentée de modifications mineures et n'a pas tenté de répondre aux critiques fondamentales, clairement exprimées par la CAU. En particulier, l'adjonction d'un peu de bois sur les faces des balcons et sur quelques portions de façade n'est qu'un procédé cosmétique totalement inapte à modifier la typologie des constructions. Les autres mesures entreprises (création d'une liaison piétonne sécurisée le long des constructions projetées et adaptation de l'orientation des espaces domestiques), si elles répondent à d'autres critiques de la CAU, ne changent rien en matière de typologie des bâtiments. En conséquence, le préavis négatif de la CAU du 25 mars 2019 garde toute sa valeur pour se prononcer sur le respect de l'art. 125 LATeC.

## **E. 2.5**

L'examen des lieux (cf. photographies dans la partie en fait) comme aussi la consultation de la carte du PDCant relative au site ISOS de "J. \_\_\_\_\_" confirment pleinement les constatations de la CAU sur la typologie du secteur, qui est sans conteste un périmètre villageois caractéristique. Il apparaît en outre que l'entrée par le Nord dudit périmètre 1 "J. \_\_\_\_\_", le long de la route

Tribunal cantonal TC Page 14 de 17 cantonale, est ponctuée par plusieurs bâtiments figurant à l'inventaire des biens culturels en valeur C (points jaunes) jusqu'à l'église, en valeur A (point rouge). Cette pénétrante dans le site, qui suit une ligne de crête, est actuellement encore largement préservée. Le centre de gravité du périmètre se situe en outre précisément dans les abords de l'église, à la hauteur du carrefour avec la route communale de M. \_\_\_\_\_, dans le secteur où il est prévu d'implanter les bâtiments litigieux. Le projet contesté prévoit la construction de trois habitations collectives; deux des bâtiments comprennent chacun trois étages et le bâtiment le plus proche de l'église en comprend deux. N'en déplaise à l'intimée, en soulignant un problème sérieux d'intégration dans le contexte villageois, la CAU n'a pas exprimé un avis subjectif et personnel. Il saute aux yeux que les constructions prévues constituent effectivement des habitations collectives de type suburbain. Comme le relève à juste titre cette autorité spécialisée, placer plusieurs ouvrages de ce genre dans l'environnement décrit ci-dessus est incompatible avec la substance même de l'endroit. A cet emplacement stratégique, « très sensible » selon la CAU, l'adjonction de bâtiments de conception totalement exogène au caractère rural du secteur va, sans l'ombre d'un doute, dénaturer le site. On doit admettre avec la CAU que cette atteinte est indésirable dans l'environnement bâti existant, dont la valeur patrimoniale est expressément reconnue dans le PDCant. En se limitant à quelques modifications cosmétiques, l'intimée n'a pas pris la mesure du problème urbanistique que pose la construction des bâtiments dans ce secteur sensible. L'intéressée a perdu de vue l'environnement particulier dans lequel devait s'implanter son projet. Or, ses bâtiments ne présentent manifestement pas les qualités

architecturales et urbanistiques minimales pour être autorisés sur les parcelles en cause. Elle a conçu des immeubles qui peuvent certainement s'intégrer dans un environnement ordinaire suburbain, voire même dans des villages ruraux ayant déjà perdu leur identité propre, comme il y en a beaucoup. En revanche, il est déraisonnable d'implanter ces constructions dans le périmètre du site construit de J. \_\_\_\_\_ sous peine de défigurer l'endroit.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 17 Comme il a été dit, ce n'est pas le lieu ici d'utiliser l'art. 125 LATeC comme substitut à une mesure de protection qui aurait dû vraisemblablement être intégrée dans le PAL de la commune. Le niveau d'exigence posé par la clause d'esthétique est plus bas que celui qui découlerait d'une mesure de protection. En d'autres termes, actuellement, rien ne limite en principe l'intimée dans ses facultés d'utiliser les possibilités de construire offertes par la zone centre village, que ce soit en matière d'indice, de hauteur ou d'affectation. Quand bien même la qualité architecturale et urbanistique qui est attendue de sa part doit respecter le caractère spécifique, rural, du site, rien ne l'empêche en revanche de construire des bâtiments d'une fonctionnalité semblable à ceux, mal intégrés, qu'elle a prévus. Il faut rappeler à cet égard que la CAU a elle-même remarqué que le secteur comportait déjà des fermes "imposantes". Ainsi, à la différence d'autres situations que la Cour de céans a eu à juger récemment et qui s'inscrivaient dans des quartiers résidentiels ne présentant aucune particularité reconnue (cf. arrêts TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021 et 602 2020 138 du 9 mars 2021), la présente affaire concerne l'implantation de bâtiments nouveaux dans un secteur dont la qualité esthétique spéciale est soulignée par une inscription à l'ISOS, reprise par le PDCant en catégorie 3. A cette aune spécifique, la qualité urbanistique du projet est nettement insuffisante et s'avère apte à dénaturer le site. 3. Partant, les recours doivent être admis en raison de la violation de l'art. 125 LATeC. Le permis de construire litigieux est annulé. La décision concernant la distance à la route cantonale, qui se fonde sur le projet désormais refusé, est devenue sans objet. Vu l'issue des recours, il est inutile de se prononcer sur les autres griefs invoqués par les recourants. De même, les mesures d'instruction requises, qui, d'emblée, ne sont pas susceptibles de modifier l'appréciation de la Cour, sont écartées.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 17

#### **E. 4**

Compte tenu des considérants qui précèdent, notamment du fait que la mise en œuvre de l'art. 125 LATeC ne sanctionne que l'incompatibilité de la construction avec le site dans lequel elle doit être implantée et ne permet pas de garantir une intégration véritablement réussie dans celui-ci, il y a lieu d'inviter la DAEC et la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport à examiner l'opportunité de modifier la réglementation en vigueur afin d'assurer le respect du PDCant par le biais d'une mesure de protection (au sens des art. 74 ou 75 LATeC), qui fait défaut actuellement.

#### **E. 5**

Il appartient à l'intimée, qui succombe, de supporter les  $\frac{3}{4}$  des frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg, représentée par le préfet, est exempté de sa part aux frais (art. 133 CPJA). En revanche, il incombe à l'intimée et à l'Etat de verser des indemnités de partie aux recourants qui ont fait appel aux services d'avocats pour défendre leurs intérêts. Ces indemnités sont mises à la charge de l'intimée et de l'Etat dans la proportion de  $\frac{3}{4}$  -  $\frac{1}{4}$ . Aucun motif ne justifiant de dépasser en l'occurrence le montant

maximum ordinaire de CHF 10'000.- d'honoraires (cf. art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative; RSF 150.22), il convient de réduire en conséquence la liste de frais produite par Me Bugnon. De même, il y a lieu de rappeler qu'actuellement, il n'existe pas de règle prévoyant un forfait de 5% des honoraires pour les débours en procédure administrative cantonale. Les débours de Me Bugnon seront donc appréciés ex aequo et bono. La liste de frais de Me Mauron s'avère conforme aux règles en la matière. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 17 de 17 la Cour arrête : I. Il est ordonné la jonction des causes 602 2020 5 et 602 2020 7. II. Le recoursLes recours 602 2020 5 et 7 sont admis. Partant, les décisions du 6 décembre 2019 d'octroi du permis de construire et de rejet des oppositions sont annulées. Il est constaté en outre que la décision du 16 octobre 2019 concernant la dérogation à la distance à la route cantonale est devenue sans objet. III. Sans objet, les procédures 602 2020 6 et 602 2020 8 concernant l'effet suspensif sont classées. IV. Les  $\frac{3}{4}$  des frais de procédure, soit CHF 1'875.-, sont mis à la charge de E. \_\_\_\_\_ SA. V. Un montant de CHF 9'588.- (y compris CHF 685.- de TVA) à verser à Me Mauron à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de E. \_\_\_\_\_ SA à raison de CHF 7'191.- et à charge de l'Etat de Fribourg à raison de CHF 2'397.-. VI. Un montant de CHF 11'254.60 (soit CHF 10'000.- d'honoraires, CHF 450.- de débours et CHF 804.60 de TVA) à verser à Me Bugnon à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de E. \_\_\_\_\_ SA à raison de CHF 8'440.95 et à la charge de l'Etat de Fribourg à raison de CHF 2'813.65. VII. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et des indemnités de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 12 mai 2021/cpf/sda Le Président : La Greffière-stagiaire :

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