

FR_GERICHTE 602 2020 58 vom 5. März 2021

FR Kantonsgericht, 2021-03-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_58

FR: FR_GERICHTE 602 2020 58 du 5 mars 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2020 58 del 5 marzo 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 16

mars 2020 consid. 5.2); que, 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; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (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 4 juin 2010 consid. 2.2; arrêt TC FR 602 2019 5 du 29 octobre 2019 consid. 2.1). On ajoute que, dans ce domaine, les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.3 et les références citées; arrêt TF 1P.678/2004 du 21 juin 2005 consid. 4, in ZBI 2006 p. 430). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d; 115 Ia 363 consid. 3b); qu'en l'occurrence, l'examen du secteur montre d'emblée que le quartier de E._____ est un ancien quartier résidentiel dont la plupart des maisons ont été construites à une époque où l'indice d'utilisation du sol n'était pas aussi haut qu'actuellement. Beaucoup de parcelles, qui n'utilisent pas les possibilités actuelles de construire, comportent ainsi de grands jardins et sont, pour certaines, plantées d'arbres. C'est sous cet angle tout d'abord que les autorités locales (commune et préfet) ainsi que la CAU critiquent le projet litigieux, qui, à leurs yeux, porterait une atteinte à la cohérence du quartier. Ces autorités estiment que la recourante aurait dû mieux préserver le jardin au lieu de construire les quatre villas prévues. A leur avis, il lui incombait, pour le moins, de prévoir des volumes construits plus réduits afin de laisser plus de verdure et respecter ainsi le caractère arborisé du secteur; que ces critiques vont manifestement trop loin. Dans la mesure où la commune n'a pas jugé utile de mettre sous protection le jardin dans le plan des zones, ainsi qu'elle en avait pourtant la possibilité si elle estimait que celui-ci en valait la peine (cf. art. 72 LATeC, voir aussi arrêt TC FR 602 2011 27 du 8 août 2012), elle ne peut pas utiliser actuellement la clause d'esthétique pour introduire cette protection au stade du permis de construire. L'art. 125 LATeC ne vise pas à remplacer une mesure d'aménagement, mais sert uniquement à éviter une utilisation déraisonnable des possibilités de construire. Or, il apparaît clairement qu'en l'occurrence, la

mise en œuvre de la clause d'esthétique tend essentiellement à se substituer à une mesure de protection des jardins du quartier. En d'autres termes, la commune (confirmée par le préfet) dénature l'art. 125 LATeC pour appliquer cette norme dans un autre but que celui pour lequel elle a été édictée. Certes, la commune explique ne pas vouloir établir une réglementation de détail pour chaque quartier en zone résidentielle afin de garder une souplesse à son urbanisation (cf. préavis de la commune du 22 juillet 2019 ch. 4). La clause s'esthétique servirait ainsi de correctif pour moduler les possibilités de construire en respectant les caractéristiques du quartier. Cette pratique qui place les propriétaires fonciers dans l'incertitude sur ce qui est permis ou non dans la

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 zone à bâtir est inadmissible et bafoue de manière directe un des principes fondamentaux de la planification locale, qui est celui de la sécurité juridique (E. JEANNERAT / P. MOOR, in : Aemissegger, / Moor / Ruch / Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n° 14 ad art. 14 LAT). La commune ne peut pas modifier au coup par coup le contenu de sa planification locale en fonction de la parcelle concernée. Elle se trompe d'instrument juridique lorsqu'elle tente d'appliquer la clause d'esthétique comme outil d'urbanisation. Sa démarche est d'autant plus difficile à comprendre qu'elle a expressément procédé à un recensement des arbres majeurs situés sur le territoire communal et les a inscrits dans le PAL de 2018 (cf. plan d'affectation des zones B). Du moment qu'elle n'a pas retenu les arbres ici litigieux, il n'y a pas lieu d'utiliser la voie de l'art. 125 LATeC pour y suppléer; que cette erreur de principe sur la portée de l'art. 125 LATeC disqualifie largement l'appréciation que les autorités locales ont portée sur le projet. Certes, leur point de vue est soutenu par le préavis négatif de la CAU. Il apparaît cependant à la lecture dudit préavis que cette commission est partie des mêmes prémisses, à savoir que le jardin arborisé, bien que non protégé, devait être préservé. Au lieu d'examiner le projet pour déterminer si l'utilisation des possibilités de construire est concrètement déraisonnable, elle s'est plutôt attachée à dire ce que devrait être à son avis un projet bien intégré dans l'environnement de verdure et a postulé d'emblée qu'il aurait été plus judicieux de démolir l'ancienne maison sur le nouvel art. ccc RF pour préserver le jardin, "pièce verte à ciel ouvert". Cette approche du projet montre une incompréhension de la disposition légale. Celle-ci n'interdit pas des réalisations architecturales et urbanistiques, cas échéant, médiocres. Elle se limite aux seuls cas dans lesquels l'impact du projet dépasse clairement ce que l'intégrité du site peut supporter. Cela concerne surtout les situations dans lesquelles la construction, bien que formellement conforme aux normes, est réalisée au bénéfice de dérogations, notamment aux limites du fonds, de transferts d'indice et/ou en cumulant à l'excès tous les artifices architecturaux pour atteindre une rentabilité maximale. L'absence d'intégration peut se traduire aussi par des solutions constructives manifestement inadaptées, spécialement au niveau de l'implantation, des façades ou des toitures; qu'en l'occurrence, la consultation du plan d'implantation du 27 mars 2019 montre que la recourante a pris note des critiques formulées par la CAU, avant la mise à l'enquête. Elle a renoncé à l'abattage de certains arbres et a décidé d'en planter d'autres après réalisation du projet. Il apparaît également à la lecture du préavis du SeCA que l'indice de surface verte de 0.40, prévu à l'art. 73ter al. 1 du règlement communal d'urbanisme (RCU) accompagnant le nouveau PAL de 2018, est respecté. Cela signifie que le 40% de la parcelle est constitué de surfaces perméables, étant précisé que les surfaces de stationnement, même perméables, ne peuvent être comptabilisées dans ce calcul. Dans ces conditions et en lien les surfaces vertes, on cherche en vain l'abus qui aurait été commis dans l'utilisation qui a été faite des possibilités de construire. Les reproches formulés à ce propos par les autorités locales

sortent manifestement du champ d'application de l'art. 125 LATeC; qu'on ne voit pas non plus en quoi l'implantation des villas pourrait se révéler contraire à la clause d'esthétique. Il faut rappeler que la planification autorise expressément les habitations individuelles groupées en zone résidentielle à faible densité. Il ne saurait dès lors être question d'interdire sur le principe ce genre de construction dans le secteur. Erigées sur deux niveaux, les villas en question ne présentent pas, à l'évidence, un volume qui trancherait sur celui des constructions voisines, de même gabarit. Dans la mesure où les distances aux limites du fond sont respectées, aucun motif ne justifie d'exiger de la recourante qu'elle renonce à l'implantation prévue. Ses constructions ne

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 présentent aucune particularité qui pourrait motiver sous cet angle un refus du permis de construire. En particulier, il faut relever que la plus longue façade (20.38 m qui concerne la façade commune Sud/Est des villas B et C) est clairement en dessous de la longueur de 30 m à partir de laquelle le législateur a prévu d'imposer une augmentation de la distance aux limites (cf. art. 132 al. 4 LATeC) et se situe d'ailleurs entre 5.65m et 5.87 de la limite de parcelle; qu'on peut, certes, prendre acte des critiques de la CAU concernant la cour intérieure esquissée entre les quatre villas et l'ancienne maison sise sur l'art. ccc RF, notamment en raison de la présence jugée trop rapprochée des véhicules qui y parqueront par rapport à la terrasse existante. Même si, abstraction faite des coûts, une solution architecturale optimale aurait pu prévoir une meilleure cohérence entre ces deux éléments, on doit admettre qu'une éventuelle faiblesse du projet sur ce point n'est pas de nature à le rendre insupportable au point de refuser le permis de construire au titre de la clause d'esthétique. Ainsi que la CAU le relève elle-même, le défaut lié à cette proximité pourra, cas échéant, être corrigé par une plantation de séparation. Même si ce pis-aller va possiblement nuire au concept architectural de "cour intérieure", cette adaptation (déjà dessinée sur les plans) reste clairement marginale dès lors qu'elle ne concerne que la transition entre la cour commune aux 4 villas et la terrasse voisine. Elle n'atteint pas l'intensité suffisante pour mettre en œuvre l'art. 125 LATeC. Quant à la volonté de la recourante de créer cette sorte de cour intérieure, il s'agit d'un élément constructif qui entre manifestement dans sa liberté de propriétaire. Pour le surplus, les reproches liés à la présence de cette surface imperméable se recoupent avec les critiques de principe qui déplorent la disparition du jardin arboré, déjà traitées ci-dessus; qu'enfin, ainsi qu'il ressort des plans, le fait que l'accès aux villas s'effectue en longeant le mur de la maison existante à environ 75 cm de la façade de celle-ci est lié aux contingences du lieu. Du strict point de vue de l'intégration dans le site, la présence de cette voie de circulation n'est pas problématique tant il est vrai que le raccordement de détail d'une parcelle prévoit souvent des aménagements de ce type. La question peut être différente sous l'angle de la sécurité routière. Il faut constater cependant que l'autorité intimée a expressément restreint son examen aux qualités architecturales et urbanistiques du projet, de sorte qu'il lui appartiendra de se prononcer ultérieurement sur le respect des règles en matière d'accès, après avoir soumis les nouveaux plans aux services spécialisés et, cas échéant, en tenant compte des éventuelles modifications de projet annoncées le 18 février 2021, si elles se concrétisent; qu'il en va de même en ce qui concerne la protection contre le bruit qui n'a pas été traitée dans la décision attaquée; qu'en résumé, on doit constater que le projet litigieux accompagne un processus de densification du quartier qui est postulé non seulement par le changement de paradigme imposé par la nouvelle LAT, mais aussi par le nouveau PAL. Du moment que l'arborisation de la parcelle n'est pas protégée, il n'y a pas lieu, sur le principe, de considérer que la volonté de construire des habitations individuelles groupées porterait

atteinte à la clause d'esthétique. Cette constatation se vérifie également si, au-delà de l'opposition de principe des autorités locales, on examine concrètement le projet. Respectant - même avec une marge non négligeable - toutes les règles de construction et ne faisant appel à aucun artifice abusif (lié par exemple aux dérogations à la limite, aux transferts d'indice) ou choquant (niveaux, toitures, traitement de façade), la demande de permis ne concrétise aucun usage déraisonnable des possibilités de construire;

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 que le recours doit dès lors être admis et la décision attaquée annulée. La cause est renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle termine l'instruction de l'affaire en sollicitant les préavis des services spécialisés de l'Etat sur les nouveaux plans et documents produits par la recourante. Il incombera ensuite au préfet de statuer sur la demande de permis et sur les oppositions; qu'agissant par le préfet, l'Etat de Fribourg qui succombe est exonéré des frais de procédure (art. 133 CPJA); qu'il lui incombe en revanche de verser une indemnité de partie à la recourante qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA). Il y a lieu de se référer à cet égard à la liste de frais produite le 15 janvier 2021, conforme aux règles en vigueur; qu'en tant que simple autorité de préavis, la commune échappe à l'obligation de supporter une part de cette indemnité, étant rappelé que, dans ses observations sur le recours et quand bien même elle a confirmé son préavis négatif, cette autorité locale s'en est remise à justice; la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision du 4 mars 2020 est annulée. La cause est retournée au préfet pour instruction et nouvelle décision, y compris sur les oppositions. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Un montant de CHF 6'384.60 (y compris CHF 456.45 de TVA) à verser Me Daniel Schneuwly à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Notification. Pour autant qu'elle soit de nature à causer un préjudice irréparable, 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 de l'indemnité 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 5 mars 2021/cpf Le Président : La Greffière-stagiaire :

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