

# FR\_GERICHTE 602 2020 70 vom 29. Oktober 2020

FR Kantonsgericht, 2020-10-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2020\\_70](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_70)

FR: FR\_GERICHTE 602 2020 70 du 29 octobre 2020

IT: FR\_GERICHTE 602 2020 70 del 29 ottobre 2020

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 16

septembre 2020), imposant un examen à l'aune du nouveau plan directeur cantonal (PDCant). D. Par mémoire du 3 juin 2020, A. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à son annulation et à ce qu'une étude d'impact portant sur

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 les nuisances soit ordonnée; subsidiairement, elle demande à ce que le permis de construire soit complété en ce sens que des études complémentaires sur la mobilité, l'énergie et l'environnement sont requises (602 2020 70). Elle a également requis l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2020 71) et de l'assistance judiciaire (602 2020 72). A l'appui de ses conclusions, la recourante fait valoir en substance que, sur le plan formel, le projet de construction a connu des modifications sensibles en cours de procédure nécessitant une nouvelle mise à l'enquête publique et que, n'ayant pas pu se prononcer à leur sujet avant le prononcé de la décision préfectorale, son droit d'être entendue a été violé. Sur le fond, elle critique le nombre de places de stationnement; selon elle, 14 places sont prévues pour dix logements, ce qui serait insuffisant. De plus, elle estime que la construction de plus de dix logements avec 14 abris garages sur la parcelle concernée constitue une violation du principe de l'utilisation mesurée du sol, de par l'implantation d'un "nombre aussi important de blocs en béton". Elle soutient que les constructions envisagées sont de nature à ne pas s'intégrer dans le paysage. La recourante souligne en outre que le nouveau plan d'aménagement local (PAL) n'a pas encore été approuvé par le canton et critique le fait que le préfet ne s'est pas prononcé sur cet aspect et a accordé l'effet anticipé aux plans. En outre, elle relève que les distances en limite de propriété et entre les bâtiments ne sont pas respectées et reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir examiné ce point essentiel. Elle soulève également que le projet pose des difficultés en lien avec la construction des routes d'accès sur l'impasse existante qui est constituée pour un lotissement de quelques villas et non pour une urbanisation densifiée de plus de dix logements; selon elle, les accès pour les personnes handicapées sont problématiques en raison du nombre d'escaliers prévus. Enfin, la recourante affirme qu'en raison de la grandeur du projet, de l'augmentation du trafic sur le site et de l'implantation de quatre sondes géothermiques à moins de 2 m de sa parcelle, "des études d'impact portant sur les effets notables de l'accroissement du trafic sur la sécurité publique et de la santé publique au regard des dispositions portant sur les effets sismiques, les effets de l'augmentation du trafic motorisé, de l'implantation de transport public, de l'établissement d'un trottoir, d'une densification massive du quartier situé en zone villa" auraient dû être

requis. E. Par décision du 10 juin 2020 (602 2020 72), le Juge délégué à l'instruction a rejeté la demande d'assistance judiciaire. La recourante s'est, par la suite, acquittée de l'avance de frais dans le délai qui lui avait été imparti. F. Le 22 juillet 2020, la préfecture conclut au rejet du recours. Elle indique qu'elle n'a pas de remarques particulières à formuler et qu'elle maintient ses décisions. Le 18 août 2020, la commune déclare qu'elle n'a pas d'observations complémentaires à déposer. Dans ses observations du 10 septembre 2020, l'intimé conclut au rejet de la demande d'effet suspensif et au dépôt d'un montant de CHF 7'000.- à titre de sûretés en cas d'octroi de l'effet suspensif. Sur le fond, il conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Il estime que les modifications intervenues en cours de procédure – qui portent sur les éléments qui ont fait l'objet de remarques du SMO dans son préavis négatif du 3 mars 2020, à savoir la pente de deux places de stationnement et le revêtement de l'accès par l'article ggg RF – doivent être qualifiées de moindre importance et qu'elles ne touchent pas les droits de la recourante au vu de leur emplacement, de sorte qu'une nouvelle mise à l'enquête complète de l'ensemble du projet n'était pas nécessaire. L'intimé soutient de plus que son projet est conforme au droit et qu'il dispose d'un équipement suffisant. Il explique par ailleurs que le nouveau PAL a déjà été approuvé le 19 juillet

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 2017 par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), avec conditions et réserves, que l'adaptation du dossier du PAL – envoyé à la DAEC le 27 décembre 2019 – est en attente d'approbation finale et que l'affectation de l'article ccc RF ainsi que les dispositions du règlement communal d'urbanisme (RCU) qui sont applicables ont été approuvées le 19 juillet 2017, avec pour seule réserve le périmètre énergie, lequel a ensuite été supprimé sans remplacement; selon lui, c'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a accordé l'effet anticipé positif des plans, ce d'autant plus que le SeCA avait donné son accord. En ce qui concerne le grief relatif à la violation de la clause d'esthétique, il rappelle que le projet respecte toutes les normes applicables et qu'au surplus, le SBC l'a préavisé favorablement. Pour le reste, l'intimé relève que le nombre de places de stationnement – en l'occurrence 18 – respecte le RCU, que la distance à la limite du fonds est conforme tant au RCU qu'à la législation cantonale, que la zone résidentielle faible densité concernée par le projet n'est pas soumise à l'obligation d'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD), que le projet respecte la réglementation en vigueur en lien avec l'accès pour les personnes handicapées et que l'IBUS et l'IOS sont conformes au RCU. Enfin, l'intimé souligne que ni la construction d'un bâtiment d'habitation ni l'implantation de sondes terrestres verticales ne sont soumises à une obligation d'étude de l'impact sur l'environnement. G. En date du 27 octobre 2020, la recourante requiert la reconsidération de la décision d'assistance judiciaire du 10 juin 2020 et demande la prise en charge de l'avance de frais, des sûretés et des frais de procédure. H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). En tant que voisine et opposante au projet de construction, la recourante a qualité pour recourir dès lors qu'elle est atteinte par les décisions préfectorales et a un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 76 let. a CPJA). Le Tribunal cantonal peut donc

entrer en matière sur les mérites du recours. 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 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). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 2. La requérante critique le fait que le projet a été modifié après la mise à l'enquête publique et suite à son opposition sans qu'une nouvelle mise à l'enquête ne soit ordonnée. Dès lors que la

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 modification du projet ne lui a pas été communiquée, elle estime que son droit d'être entendue a été violé, puisqu'elle n'a pas pu se déterminer sur le nouveau projet. 2.1. Selon l'art. 140 al. 1, 1ère phrase, LATeC, toute demande de permis de construire faisant l'objet de la procédure ordinaire doit être mise à l'enquête publique afin que toutes les personnes potentiellement concernées par la requête de permis soient orientées et puissent faire valoir leur droit d'être entendues au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt TF 1C\_478/2008 du 28 août 2009 consid. 2.3; cf. art. 25 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700). Aux termes de l'art. 97 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), lorsqu'un projet est modifié pendant la procédure ou après la décision de l'autorité compétente, il est procédé à une nouvelle enquête selon les formes prévues à l'art. 140 LATeC et à l'art. 92 ReLATeC (al. 1). Lorsqu'il s'agit de modifications secondaires apportées durant la procédure, celle-ci peut suivre son cours sans nouvelle mise à l'enquête, dans la mesure où ces modifications ne touchent pas le droit des tiers (al. 2). L'art. 97 ReLATeC permet d'éviter qu'une modification de moindre importance apportée au projet initial ne conduise à devoir reprendre une nouvelle procédure d'autorisation de construire (pour le droit bernois similaire: ZAUGG/LUDWIG, in Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 5ème éd. 2020, art. 32-32d n. 12 ss). Pour le Tribunal fédéral, cette règle répond à un souci d'économie de procédure et tend à éviter qu'une modification du projet de moindre importance ne conduise systématiquement à la reprise ab ovo de toute la procédure d'autorisation de construire. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où la modification affecte le projet initial de manière importante que la procédure d'autorisation de construire doit être reprise à son début, comme s'il s'agissait d'un nouveau projet (arrêt TF 1C\_394/2010 du 10 juin 2011 consid. 3.2). L'existence d'un nouveau projet – et pas uniquement d'une modification de moindre importance – doit être admise lorsque la modification concerne des aspects essentiels de la construction, tels que sa reconstruction, l'emplacement, la dimension extérieure, le nombre d'étages ou lorsque la construction ou l'installation perd son identité en raison de plusieurs modifications de peu d'importance portées au projet initial (ZAUGG/LUDWIG, art. 32-32d n. 12a ss et la jurisprudence citée; arrêts TC FR 602 2016 24 du 28 septembre 2016; 602 2015 123 du 23 mars 2016; 602 2019 57 du 22 mai 2020). 2.2. En l'occurrence, suite au préavis défavorable du SMO, l'intimé a produit des plans modifiés datés du 20 avril 2020. La comparaison des plans mis à l'enquête en 2019 et de ceux modifiés met en lumière que les modifications apportées portent principalement sur la pente des deux places de stationnement n° 16 et 17 et sur le revêtement de l'accès par l'article ggg RF; en outre, l'arborisation a été revue et les visibilitées aux débouchés mentionnés dans le préavis du SMO y ont été indiquées. En l'espèce, ces modifications des plans doivent à l'évidence être considérées comme étant de moindre importance par rapport au projet. Il y a dès lors lieu de constater que les éléments fondamentaux du projet demeurent. Ainsi, une nouvelle mise à l'enquête n'était pas nécessaire. La question de savoir si ces modifications auraient dû au regard de leur importance être soumises à l'opposante

recourante peut demeurer indécise, dès lors qu'elles avaient pour but de se conformer aux conditions émises par le SMO et que, au vu de leur emplacement du côté opposé de sa parcelle, celle-ci ne semble pas touchée dans ses droits. Au demeurant, selon l'art. 98 al. 1 Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 ReLATEC, le permis avec le dossier (plans, préavis, pièces annexes) est communiqué au requérant ou à la requérante, à l'auteur-e des plans et, dans la procédure ordinaire, à la commune. Ainsi, les préavis notamment n'ont pas à être directement transmis aux opposants, lesquels peuvent toutefois en prendre connaissance dans le cadre du droit à la consultation du dossier (cf. art. 63 CPJA; voir également art. 60 let. a CPJA; cf. arrêt TC FR 602 2016 93 du 7 novembre 2016). Il est en outre douteux que la position juridique d'un opposant en matière de permis de construire soit identique en tous points à celle d'une partie ordinaire en procédure administrative. Compte tenu des exigences élevées de célérité posées par les art. 90 et 96 ReLATEC, on peut se demander si, dans la procédure de permis de construire, l'intervention des opposants ne se limite pas à formuler leurs objections au projet tel qu'il ressort des plans et du dossier mis à l'enquête publique. S'ils disposent certes de la possibilité de venir consulter le dossier en tout temps et, cas échéant, de déposer des compléments à leur opposition, ils ne peuvent en revanche pas exiger des autorités, liées par des délais pressants et déjà au courant du contenu de l'opposition, qu'elles leur communiquent d'office tous les préavis et autres éléments du dossier en leur ouvrant à chaque fois un droit formel de répliquer. Applicable à la procédure contentieuse, cette règle qui garantit le droit des parties de se déterminer sur chaque intervention au dossier ne l'est vraisemblablement pas à la procédure non contentieuse de permis de construire, dont l'opposition fait partie (cf. arrêt TC FR 602 2019 36 du 15 mai 2020). Dans le cadre de la présente procédure de recours, la recourante indique qu'elle a consulté le dossier, et notamment les plans de l'architecte, auprès de la commune le 28 mai 2020. Partant, elle a eu accès aux informations relatives aux modifications entreprises en cours de procédure de permis de construire et a disposé de la possibilité de se déterminer à leur sujet dans son recours, de sorte que les éventuelles atteintes à ses droits formels ont manifestement été réparées. Quoi qu'il en soit, à supposer qu'une irrégularité ait entaché la procédure devant le préfet, celle-ci a été réparée dans le cadre de la procédure de recours, dès lors qu'en matière de permis de construire, le Tribunal cantonal dispose de la même cognition que l'autorité précédente et que la recourante a pu se déterminer sur l'intégralité du dossier devant la Cour de céans (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 133 I 201 consid. 2.2; 126 I 68 consid. 2). C'est donc en vain qu'elle invoque une violation du droit d'être entendu. Pour le même motif et en vertu du principe de l'économie de procédure, il y a lieu d'écarter le grief de violation du droit d'être entendu en lien avec une prétendue motivation insuffisante de la décision attaquée. A toutes fins utiles, il est encore précisé que le préfet n'a pas l'obligation de répondre à tous les griefs soulevés, notamment si ceux-ci sont manifestement dénués de pertinence. 3. Sur le fond, la recourante soulève un certain nombre de griefs, parfois peu compréhensibles, lesquels seront traités aux consid. 4 ss ci-après. 3.1. Par le permis de construire, nécessaire en principe à toute construction (cf. art. 135 LATEC), l'Etat garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 al. 2 let. j LATEC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 22 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). C'est en l'occurrence ce qu'a fait le préfet qui, en accordant le permis sollicité, a examiné qu'aucun obstacle de droit public ne s'oppose à la construction envisagée.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 3.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TF 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; arrêts TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; 1A 03 61 du 12 septembre 2007). 4. La recourante conteste l'application de l'effet anticipé positif des plans. 4.1. Selon l'art. 91 al. 1 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. L'alinéa 2 de la même disposition précise que, 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. L'accord de la commune et du SeCA auquel fait référence l'art. 91 al. 2 LATeC ne relève pas d'un pouvoir purement discrétionnaire de ces autorités. Ces dernières sont tenues, en vertu des art. 8 et 9 CPJA, de pourvoir à l'intérêt public en respectant les principes de l'activité administrative et d'exercer leur pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables, en choisissant la mesure la plus appropriée aux circonstances (arrêt TC FR 602 2014 102 du 14 octobre 2014). 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 (arrêt TC FR 602 2010 14 du 26 août 2010 consid. 3 et les références citées). 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 référence citée).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 4.2. En l'espèce, les constructions projetées se situent dans la zone résidentielle faible densité du PAL de la Commune de D.\_\_\_\_\_. La

révision du PAL a été approuvée le 19 juillet 2017 par la DAEC, avec conditions et réserves. Le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation a été mis à l'enquête publique en 2019. La zone dans laquelle sera implanté le projet de construction n'est pas touchée par ces travaux de planification. Certes, il ne ressort pas du dossier que la commune ait donné son accord formel au préfet pour octroyer l'effet anticipé au PAL. Cela étant, elle a préavisé favorablement le projet, ce qu'elle a confirmé de manière implicite dans ses observations sur le recours en renonçant à formuler des remarques. Pour sa part, dans son préavis du 27 mars 2020, le SeCA a indiqué qu'il pouvait donner son aval à un effet anticipé des plans selon l'art. 91 al. 2 LATeC. Il a en effet expliqué que, si la DAEC n'avait pas encore approuvé le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation de la révision générale du PAL de la Commune de D. \_\_\_\_\_ mis à l'enquête publique en 2019, la zone dans laquelle le projet devra s'implanter n'avait cependant pas été touchée par cette révision et aucune opposition ne la concernait. Au regard de ce qui précède, c'est à juste titre que le préfet a accordé l'effet anticipé au PAL.

5. La recourante se plaint d'une violation des principes de l'utilisation mesurée du sol et de la clause d'esthétique. Soulignant le caractère disproportionné du projet de construction, elle estime que l'implantation d'un "nombre aussi important de blocs en béton" ne s'intègre pas dans le paysage. Selon elle, il s'agit d'un habitat collectif en ordre non contigu qui n'a pas de raison d'être à cet endroit du territoire, puisqu'il présente une rupture avec les maisons individuelles existantes. Elle semble également soutenir qu'un parking souterrain serait plus judicieux que des places en plein air.

5.1. L'art. 3 al. 2 let. b LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 3 LAT n. 27 p. 85). Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, 1981, art. 3 LAT n. 28). Pour qu'un projet puisse être interdit sur la base de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence (cf. arrêts TF 1C\_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.3, non publié in ATF 134 II 117; 1A.92/1998 du 30 décembre 1998 consid. 5, publié in RDAF 1999 I p. 410). Une clause générale d'esthétique dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire peut renforcer la mise en œuvre de ce principe (TSCHANNEN, Commentaire de la LAT, art. 3 LAT n. 50). Aux termes de la clause d'esthétique contenue à l'art. 125 LATeC, 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. Selon la jurisprudence, l'application d'une clause

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté, ne peut se justifier que par un

intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. Tel sera par exemple le cas s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables, qui font défaut à l'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa construction (arrêt TF 1C\_520/2012 du 13 juillet 2013 consid. 2.3; ATF 101 Ia 213 consid. 6c; 115 Ia 114 consid. 3d). 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 ZBl 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). 5.2. L'article ccc RF se situe dans la zone résidentielle faible densité et, en partie, dans un périmètre de protection du site construit selon le PAL. La zone résidentielle faible densité est réglementée à l'art. 18 RCU (dans sa version, dossier final d'approbation, adaptations aux conditions d'approbation de la révision générale du PAL). Elle est destinée à l'habitation individuelle et à l'habitation individuelle groupée (art. 18 al. 1 RCU). L'art. 6 RCU traite du périmètre de protection du site construit. Selon son al. 1, le périmètre de protection du site construit a pour objectif la conservation de la structure et du caractère de l'ensemble bâti concerné. Le caractère des éléments qui le compose, à savoir les bâtiments, espaces extérieurs, ainsi que la configuration générale du sol, doit être conservé. Les prescriptions relatives aux zones concernées ne s'appliquent que sous réserve du respect strict des prescriptions qui suivent. L'al. 3 concerne les nouvelles constructions et a la teneur suivante: "Les nouvelles constructions doivent s'harmoniser avec les bâtiments voisins protégés ou caractéristiques pour le site, en ce qui concerne l'implantation et l'orientation, le volume, les hauteurs, le caractère des façades et des toitures, les matériaux et les teintes. Les prescriptions contenues à l'annexe 1 du présent règlement s'appliquent." L'annexe 1 du RCU prévoit les prescriptions suivantes pour les nouvelles constructions: "a. Implantation et orientation des constructions L'implantation et l'orientation des constructions doivent respecter celles des bâtiments voisins protégés ou caractéristiques pour le site, en particulier en ce qui concerne l'alignement par rapport à la chaussée et la position par rapport à la pente du terrain. b. Volume La forme et les proportions du volume des constructions doivent s'harmoniser avec celles des bâtiments voisins protégés ou caractéristiques pour le site, en particulier en ce qui concerne la forme de la toiture et la proportion entre la hauteur de façade à la gouttière et la hauteur totale.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 c. Hauteurs La hauteur totale et la hauteur de façade à la gouttière des constructions ne peuvent excéder la moyenne de celles des deux bâtiments voisins les plus proches, protégés ou caractéristiques pour le site. d. Façades Le caractère architectural des constructions doit être adapté à celui des bâtiments voisins protégés ou caractéristiques pour le site, en ce qui concerne en particulier les dimensions, proportions et dispositions des ouvertures, les proportions entre les pleins et les vides. e. Matériaux et teintes Les matériaux et teintes en façades et en toiture doivent respecter ceux des bâtiments voisins protégés ou caractéristiques pour le site. f. Toitures Les prescriptions relatives aux transformations de bâtiments s'appliquent". En outre, il ressort du Portail cartographique du canton de Fribourg que E.\_\_\_\_\_ est recensée comme site d'importance régionale à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). L'article ccc RF est englobé dans le périmètre environnant I avec l'objectif de sauvegarde a. Le secteur dans lequel se situe cette parcelle appartient à la catégorie 2 des périmètres environnants à protéger au sens du PDCant (cf. Section C, T115. Sites construits protégés et chemins historiques). Ce

dernier préconise d'adapter les nouvelles constructions (implantation, dimensions, aspect) au caractère du site construit. Dans son préavis du 9 mars 2020, le SBC a préavisé favorablement le projet, sous conditions particulières en ce qui concerne le choix des matériaux et des teintes ainsi que les aménagements extérieurs. Il ressort en outre du rapport joint à ce préavis que, dans son analyse du projet, le SBC a indiqué que "considérant le contexte bâti marqué par des habitations récentes et hétéroclites tant en zone village qu'en zone résidentielle", il pourrait admettre le projet, pour autant qu'une attention particulière soit accordée quant aux conditions d'exécution, du choix des matériaux et des teintes ainsi que du traitement des aménagements extérieurs. Il a ensuite exposé de manière détaillée les exigences qu'il posait pour les teintes en façades, l'éventuel bois, les éventuels garde-corps, la couverture, la ferblanterie, les velux, ainsi que pour les mouvements de terrain, les talus, les surfaces carrossables et l'arborisation. Enfin, la commune a également préavisé favorablement le projet. 5.3. En l'occurrence, la recourante semble soutenir que le projet est disproportionné en arguant que, pour la zone concernée, le RCU de l'ancienne Commune de E.\_\_\_\_\_, d'une part, limitait la longueur maximale des bâtiments à 18 m – alors que les deux bâtiments projetés ont des longueurs de 21.7 m et respectivement 32.3 m – et, d'autre part, autorisait un indice d'utilisation de 0.25, alors que le projet prévoit un IBUS de 0.81 et un IOS de 0.16. Sur ce point, il peut d'emblée être constaté que la recourante se réfère à une réglementation qui n'est plus en vigueur. Actuellement, le RCU ne fixe plus de longueur maximale pour les bâtiments dans sa réglementation relative à la zone résidentielle faible densité (cf. art. 18); pour les périmètres de protection du site construit, l'annexe 1 du RCU prévoit quelques prescriptions concernant le volume notamment. En outre, le RCU y fixe l'IBUS maximum à 0.90 et l'IOS maximum à 0.40 pour

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 les habitations individuelles groupées (cf. art. 18 al. 2 et 3 RCU), lesquels sont en l'occurrence respectés. En l'espèce, le quartier est déjà largement construit. S'il comporte certains bâtiments plus importants dans le voisinage (notamment au Nord-Est), l'essentiel des constructions est constitué par des ouvrages de type villa. Il apparaît que, pour la plupart, les propriétaires voisins n'ont pas utilisé toutes les possibilités de construire désormais offertes par l'art. 18 RCU relatif à la zone résidentielle faible densité. Ces bâtiments ont pour certains été construits à une époque où la densité autorisée était beaucoup plus faible. La construction de deux bâtiments pour des habitations individuelles groupées sur l'article ccc RF s'inscrit ainsi clairement dans un processus de densification voulu par le planificateur local. La densification et l'aménagement du territoire en général sont des processus continus, qui traversent les générations, et la mise en conformité aux exigences légales doit se faire progressivement, notamment pour tenir compte de la sécurité juridique que nécessite la protection de certains intérêts privés et publics. La densification complète d'un quartier ne peut se faire que sur une longue période, la mutation étant un état permanent et non transitoire. Il n'en demeure pas moins que le processus de densification, qui implique nécessairement de nouvelles typologies de bâtiments, doit débiter un jour ou l'autre. Des premiers changements résulte alors inévitablement un certain contraste avec l'existant, sans que celui-ci ne constitue d'emblée un motif suffisant pour empêcher ou limiter la transition vers une zone à bâtir densifié. Cette question justifie néanmoins dans tous les cas une pesée des intérêts en présence (cf. arrêt TC FR 602 2019 5 du 29 octobre 2019 consid. 2.3.2, in RFJ 2019 p. 474). Dans le cas particulier, s'agissant d'habitations individuelles groupées, les deux, et respectivement trois, corps construits sont juxtaposés et forment certes ensemble une masse plus importante que les autres constructions du quartier. De plus, l'orientation des toits ne suit pas celle

appliquée à la majorité des autres constructions du secteur. Cela étant, les prescriptions relatives aux nouvelles constructions (cf. art. 6 en lien avec l'annexe 1 RCU) ont manifestement pour objectif d'assurer l'intégration des constructions par rapport à l'environnement bâti tel qu'il existe actuellement. La formulation de ces prescriptions laisse cependant une grande marge d'appréciation aux autorités. Or, la commune – qui a émis un préavis favorable – soutient ce projet. Quant au SBC, il a rendu un préavis favorable moyennant le respect de la topographie naturelle existante avec arborisation et de conditions d'exécution, du choix des matériaux et teintes et des aménagements extérieurs. Il a en particulier tenu compte du fait que le contexte bâti était marqué par des habitations récentes et hétéroclites tant dans la zone concernée que dans la zone village. Moyennant le respect des conditions qu'il a émises et qui font partie intégrante du permis de construire, le service spécialisé en la matière considère ainsi que les constructions litigieuses s'inscrivent dans l'environnement bâti existant. Sur cet aspect, on doit constater qu'il n'existe aucun indice permettant de mettre en doute la valeur probante des avis des autorités locales et spécialisées. En définitive, la critique de la recourante, selon laquelle la construction projetée ne s'intègre pas au site en raison de son caractère disproportionné, est l'expression de son appréciation subjective du projet. Elle n'est pas de nature à remettre en cause l'appréciation spécialisée du SBC et celle de la commune. Partant, ce grief doit être écarté.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 6. La recourante critique également le nombre de places de stationnement. Elle relève que 18 places de stationnement étaient prévues sur les premiers plans et allègue que les plans modifiés ont réduit ce nombre à 14 ou 15, ce qui serait non conforme au RCU. Selon l'art. 27 RCU, le nombre de places de stationnement est fixé de la manière suivante pour l'habitat individuel groupé et collectif: 1 place par 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (SBP), mais au minimum 1 place par logement + 10% pour les visiteurs. En l'occurrence, le projet prévoit la construction de dix logements, dont la surface brute de plancher est de 1'578 m<sup>2</sup>. Contrairement à ce que soutient la recourante, les plans modifiés n'ont pas réduit le nombre de places de stationnement, qui est resté identique. Le projet compte

## **E. 18**

places de stationnement, soit 16 places pour les logements et deux places pour les visiteurs, de sorte qu'il respecte le RCU. 7. S'agissant des autres arguments formulés par la recourante, il peut être relevé ce qui suit. 7.1. La critique relative à l'absence de PAD est à l'évidence dénuée de pertinence. En effet, le secteur concerné n'est pas soumis à l'obligation d'un PAD dans la réglementation communale. Sur ce point, la recourante est forclose, puisqu'elle aurait cas échéant dû s'opposer au PAL. Au demeurant, pour être complet, il est encore souligné que le projet ne constitue pas une construction ou une installation soumise à l'obligation d'un PAD au sens de la législation cantonale sur les constructions (cf. art. 63 LATeC en lien avec l'art. 28 ReLATeC a contrario). 7.2. En ce qui concerne la distance à la limite du fonds, l'art. 18 al. 4 RCU la fixe à 5 m au minimum. En l'occurrence, dans son préavis du 27 mars 2020, le SeCA a indiqué que, sous certaines réserves qui n'ont pas trait au grief relatif à la distance, le projet respectait la LATeC, le ReLATeC et le PAL. Il a précisé que l'implantation de l'accès et celle des places de stationnement étaient conformes à la distance. Certes, comme le souligne la recourante, la législation cantonale en matière de construction prévoit des cas pour lesquels la distance minimale est augmentée. Ainsi, l'art. 83 al. 1 ReLATeC dispose que, si la hauteur totale d'un bâtiment dépasse 10 m et si la longueur de l'une des façades de ce bâtiment dépasse 30 m, la distance à la limite du fonds

de la façade considérée doit être au moins égale au cinquième de la longueur de celle-ci. Or, en l'espèce, si un des deux bâtiments a certes une longueur supérieure à 30 m, sa hauteur est inférieure à 10 m, de sorte que l'art. 83 al. 1 ReLATeC ne s'applique pas. Pour le reste, ni la législation cantonale en matière de construction ni le RCU n'imposent de distance entre les bâtiments. Il s'ensuit que le grief relatif aux distances doit être rejeté. 7.3. La recourante semble soutenir que la parcelle ccc RF destinée à accueillir le projet de construction ne disposerait pas de l'équipement nécessaire, notamment en ce qui concerne les voies d'accès et, plus particulièrement, l'absence de droit de passage suffisant sur l'article ggg RF.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 Sur cet aspect, il ressort clairement du dossier que l'article ccc RF dispose d'une servitude de passage à pied et pour tout véhicule à charge de l'article ggg RF (cf. extrait Intercapi et confirmation par courriel du Registre foncier de la Glâne du 24 avril 2020). Pour le reste, la recourante n'indique pas quel équipement serait manquant. Or, ni le SeCA ni le SEn – lequel a imposé des conditions qui font partie intégrante du permis de construire – ni la commune n'ont soulevé de problèmes en lien avec l'équipement. Le plan des canalisations montre du reste que les bâtiments sont raccordés aux eaux claires et aux eaux usées. Partant, ce grief peut être écarté. 7.4. S'agissant des accès, la recourante se limite à invoquer une augmentation de trafic et des problèmes liés à la sécurité routière. Elle n'explique cependant pas en quoi les normes applicables en la matière ne seraient selon elle pas respectées. Or, il convient de relever que le SMO, service spécialisé en la matière, n'a pas soulevé de problèmes en lien avec l'augmentation de trafic induite par le projet – dont le trafic journalier moyen est estimé à 40 véhicules par jour selon le formulaire relatif à la mobilité – et les voies d'accès prévues, y compris l'impasse existante. Aucun élément au dossier ne permet de se distancier de l'appréciation faite par le service spécialisé, qui avait précisément pour mission d'examiner le cas sous l'angle de l'aspect sécuritaire et au vu de la situation concrète. Si, malgré le constat du SMO, la recourante craint que la fluidité du trafic soit gênée, il convient de renvoyer à la jurisprudence relative à la condition d'un accès routier adapté à l'utilisation, qui précise que la circulation peut devenir moins aisée et qu'elle peut exiger des usagers une prudence accrue (cf. notamment arrêt TC FR 602 2019 42 du 19 septembre 2019 consid. 3.1 et les références citées). La recourante estime par ailleurs que le nombre d'escaliers prévus rend impossible l'accès aux personnes handicapées. Sur cet aspect, la Cour de céans ne peut que constater que les voies d'accès, y compris le cheminement piéton menant aux bâtiments, sont dépourvus d'escaliers. Pour le reste, il est constaté que le projet – comprenant deux bâtiments d'habitations individuelles groupées de quatre et respectivement six logements de moins de trois niveaux habitables – ne tombe pas sous le coup de l'art. 129 LATeC relatif à l'accès pour les personnes handicapées; en outre, la Commission d'accessibilité n'avait pas à le préavisier (cf. art. 6 LATeC). Au vu de ce qui précède, le grief relatif à la sécurité routière, respectivement celle des piétons, et à l'accès pour les personnes handicapées, doit être rejeté. 7.5. Enfin, la recourante reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir effectué, en violation de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), d'étude d'impact portant sur l'augmentation notable de trafic, sur les nuisances et sur l'environnement. L'étude d'impact sur l'environnement est réglée aux art. 10a ss LPE et à l'ordonnance du

## **E. 19**

octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011). Or, en l'occurrence, le projet – construction de deux bâtiments d'habitations individuelles groupées

de quatre et respectivement six logements avec 18 places de stationnement et implantation de quatre sondes géothermiques – ne constituent à l'évidence pas une installation soumise à une étude d'impact sur l'environnement au sens de la législation susmentionnée. Partant, il n'y avait pas lieu de requérir la mise en œuvre d'une telle étude. Compte tenu de la nature des constructions projetées et des préavis favorables, avec ou sans conditions, des services de l'Etat consultés, il n'y a pas non plus lieu de requérir la mise en place d'autres études complémentaires en lien avec d'éventuelles nuisances.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 8. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours (602 2020 70) doit être rejeté. Partant, les décisions rendues par le préfet le 7 mai 2020 sont confirmées. L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours (602 2020 71) et la demande de sûretés qui y est liée sont devenues sans objet. 9. 9.1. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – 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) – sont mis à la charge de la recourante qui succombe. 9.2. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, l'intimé a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). Sur la base de la liste de frais produite par le mandataire de l'intimé, l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 5'723.75 (honoraires: CHF 5'333.30; TVA: CHF 390.15), auquel il est ajouté CHF 100.- à titre de débours et CHF 7.70 de TVA, soit un total de CHF 5'831.45. Elle est mise à la charge de la recourante. 9.3. En date du 27 octobre 2020, la recourante a requis la reconsidération de la décision d'assistance judiciaire du 10 juin 2020 et a demandé la prise en charge de l'avance de frais, des sûretés et des frais de procédure. Dans la mesure où elle est recevable, cette demande est rejetée dès lors que l'avance de frais a été versée dans le délai fixé, prouvant que la recourante était bel et bien en mesure de la payer et cela indépendamment du refus de sa banque d'augmenter le crédit sur sa maison, argument dont on peut au demeurant douter qu'il puisse justifier de revenir sur la décision d'assistance judiciaire. En ce qui concerne la demande de sûretés, celles-ci n'ont pas été demandées. Enfin, en application de l'art. 143 al. 4 CPJA, l'octroi de l'assistance judiciaire n'aurait dans tous les cas pas dispensé la recourante de son obligation de verser l'indemnité de partie à l'intimé. (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours (602 2020 70) est rejeté. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2020 71), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. IV. Un montant de CHF 5'831.45 (dont CHF 397.85 au titre de la TVA), à verser à Me Jérôme Magnin à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de la recourante. V. 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 29 octobre

2020/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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