

FR_GERICHTE 602 2021 103 vom 14. Februar 2022

FR Kantonsgericht, 2022-02-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_103

FR: FR_GERICHTE 602 2021 103 du 14 février 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2021 103 del 14 febbraio 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 19

octobre 2020, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu un préavis favorable. Il a en particulier considéré que, sous l'angle du profil du terrain de référence, le projet était conforme à la LATeC et à son règlement d'exécution, ainsi qu'à l'AIHC. Il a précisé que le projet était suffisamment intégré à la topographie du terrain et présentait des raccords harmonieux en bordure de propriété. Il a donné son accord à un effet anticipé positif des plans. Le 1er mars 2021, la commune a émis un nouveau préavis défavorable, maintenant ses critiques quant à la détermination du terrain de référence et soutenant que le projet ne s'intègre pas dans l'environnement bâti. Dans sa lettre du même jour, elle a donné son accord à un effet anticipé des plans. D. Par décision du 14 juin 2021, la Lieutenante de préfet du district de la Sarine a rejeté les oppositions. Par décision du même jour, elle a délivré le permis de construire requis, sous réserve du droit des tiers – en particulier relevant du droit privé – et du respect strict des plans et des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux. S'écartant du préavis communal défavorable, elle a pour l'essentiel considéré que la hauteur totale était respectée tant en prenant en compte le terrain naturel existant que celui de 1950 avec la majoration de la hauteur prévue par l'art. 26 ch. 9 du RCU en révision. Elle a en outre estimé que le projet respectait la clause d'esthétique et les modifications de

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 topographies admises. De l'avis de l'autorité intimée, le préavis négatif de la commune repose davantage sur des réflexions liées à la planification qu'à la clause d'esthétique en tant que telle. Par décision du 30 juin 2021, la lieutenant de préfet a délivré un nouveau permis de construire – au contenu identique, seule la référence au préavis des CFF ayant été ajoutée –, annulant et remplaçant celui du 14 juin 2021. E. Par mémoire du 15 juillet 2021, la commune a recouru contre la décision d'octroi du permis de construire auprès du Tribunal cantonal (602 2021 103), en concluant principalement à son annulation et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision après instruction complémentaire et avis de la Commission d'architecture et d'urbanisme (CAU). Elle requiert de plus l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2021 104). A l'appui de ses conclusions, la recourante fait en substance valoir qu'il n'est pas possible de retrouver le terrain originel de la parcelle kkk RF et qu'il n'est pas approprié de considérer le terrain actuel. Elle soutient qu'il convient partant de se baser sur les terrains environnants. Elle explique ensuite que sa pratique consiste à déterminer le terrain de référence en reliant sur un plan les niveaux en limite de propriété afin de créer un nouveau plan incliné. Elle soutient que celle-ci est conforme à la loi, qu'elle est justifiée pour

permettre une bonne intégration du projet dans son environnement et qu'elle respecte le principe de l'égalité de traitement. Selon elle, en tenant compte du terrain de référence tel qu'il découle de sa pratique, le projet ne respecte pas la hauteur maximale autorisée. En outre, elle estime qu'en choisissant un terrain de référence inadéquat et en utilisant la totalité des possibilités de construire, le projet n'atteint manifestement pas l'aspect général de qualité exigé par la LATeC et le RCU et qu'il conduit à une densification déraisonnable du secteur. Enfin, constatant que les autorités chargées d'apprécier la qualité des projets de construction n'ont souvent pas de formation en architecture ou en urbanisme, elle suggère de recourir plus systématiquement à l'appréciation de la CAU. F. Par mesure provisionnelle urgente du 19 juillet 2021, le Juge délégué à l'instruction a interdit toute exécution du permis de construire jusqu'à droit connu sur la requête d'effet suspensif (602 2021 105). G. Le 19 août 2021, la lieutenant de préfet conclut au rejet du recours en renvoyant à la motivation de sa décision du 30 juin 2021. Dans ses observations du 20 août 2021, l'intimée constructrice conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle explique en bref que la carte Siegfried 1945-1950 a été choisie pour déterminer le terrain de référence, car elle correspond à la dernière situation topographique établie par l'Office fédéral de la topographie avant l'urbanisation du secteur et la création de plateaux modifiant la topographie, pour l'assise de nouvelles constructions et la création de route de desserte. Elle considère que le terrain naturel originel a pu être démontré, de telle sorte qu'aucun motif ne justifie de se référer au terrain naturel environnant ou de déterminer différemment le terrain de référence, ce d'autant plus que le service technique de la commune a selon elle dans un premier temps confirmé la solution qu'elle a adoptée. Pour le reste, elle estime que son projet respecte l'objectif de densification mesurée demandée par le RCU et que l'autorité communale agit en fonction de son sentiment subjectif par rapport à celui-ci. Elle ajoute que l'utilisation du potentiel ne relève pas d'une exagération mais d'une optimisation de l'utilisation du sol et d'une efficacité énergétique.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 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, 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). La recourante, autorité de préavis, est habilitée à recourir en application de l'art. 141 al. 4 LATeC. 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). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 2. 2.1. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 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 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus

judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (arrêt TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; arrêt TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions. 2.2. 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 (cf. arrêt TF 1C_405/2011 du

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 26 avril 2012 consid. 2.6; arrêt TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 221, 224; arrêt TC FR 1A 03 61 du 12 septembre 2007). 3. La recourante invoque tout d'abord une détermination inexacte du terrain de référence de laquelle découlerait un non-respect des prescriptions sur la hauteur maximale. 3.1. Par la loi cantonale du 2 septembre 2008 (ROF 2008_095), le canton de Fribourg a adhéré à l'AIHC. L'AIHC définit la hauteur totale comme la plus grande hauteur entre le point le plus haut de la charpente du toit, mesurée à l'aplomb du terrain de référence (ch. 5.1 en lien avec le ch. 1.1 de l'annexe 1). Selon le ch. 1.1 de l'annexe 1 à l'AIHC, le terrain de référence équivaut au terrain naturel. S'il ne peut être déterminé en raison d'excavations et de remblais antérieurs, la référence est le terrain naturel environnant. En outre, pour des motifs liés à l'aménagement du territoire ou à l'équipement, le terrain de référence peut être déterminé différemment dans le cadre d'une procédure de planification ou d'autorisation de construire. Selon le commentaire à l'AIHC (état au 3 septembre 2013), il se justifie de retenir le terrain naturel comme terrain de référence afin de se fonder sur la topographie qui existe depuis longtemps et procède, dans une large mesure, de processus naturels, plutôt que de se fonder sur un terrain façonné par des interventions humaines telles que des excavations ou des remblais (cf. art. 1 n. 2). Lorsque la détermination du terrain naturel est incertaine ou contestée, il appartient à l'autorité d'en fixer la configuration par constatation officielle. Généralement, l'autorité procèdera alors à une détermination du terrain naturel sur la base du terrain environnant, pour en déduire autant que faire se peut la configuration que présentait le terrain à l'origine (cf. commentaire à l'AIHC, art. 1 n. 4; Message type, commentaire des définitions de l'annexe, ch. 1.1). Il incombe principalement à la partie qui invoque un certain terrain de le prouver (arrêt TC FR 602 2014 119 du 28 janvier 2015). Le Tribunal de céans a déjà pu confirmer que l'autorité peut s'abstenir de prendre en considération – en raison de la sécurité du droit – l'état antérieur d'un terrain pour le calcul de la hauteur totale s'il remonte à plus de 100 ans (arrêt TC FR 602 2014 119 du 28 janvier 2015 consid. 4g). En tout état de cause, il peut se révéler nécessaire pour l'autorité de déterminer, au titre de terrain de référence, une autre configuration que le terrain naturel, et ce notamment pour des motifs liés à l'aménagement du territoire. Une telle détermination doit tenir compte des intérêts publics et privés en présence (ch. 1.1 par. 3 annexe 1 à l'AIHP). 3.2. 3.2.1. En l'occurrence, la commune considère que la carte Siegfried sur laquelle l'intimée s'est fondée pour reconstituer le terrain naturel originel n'est pas assez

précise, notamment pour permettre de conclure avec certitude que la pente du terrain était supérieure à 15 %. Elle ajoute qu'il ressort de plans de 1888 et 1938 qu'il y avait une ferme à cet endroit, ce qui permet de présumer que le terrain avait subi des modifications par la main de l'homme bien avant 1945, et que l'intimée ne tient pas compte des divers remaniements importants engendrés lors de la construction des infrastructures routières qui ressortent des cartes historiques figurant sur le portail cartographique du canton pour la période entre 1945 et 1974. Selon elle, il est impossible de situer avec précision le terrain originel de la parcelle kkk RF et de ses environs. Elle est également d'avis que considérer le terrain actuel comme terrain de référence contrevient à l'AIHC et au RCU et est inadéquat, en

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 raison de l'impact des talus réalisés artificiellement à l'époque puisque la hauteur totale serait calculée à tort à partir du sommet du talus situé en bas de la parcelle. Dans ces conditions, elle est d'avis qu'il convient de se baser sur les terrains environnants, pour en déduire autant que faire se peut la configuration que présentait le terrain à l'origine. Elle relève ainsi que: "La pratique communale consiste à déterminer le terrain de référence en reliant, sur un plan, les niveaux en limite de propriété, afin de créer un nouveau plan incliné. Comme mentionné précédemment, même si des mouvements de terre importants étaient réalisés lors des constructions, il y avait toujours l'obligation de se raccorder au niveau existant en limite de propriété. On peut donc considérer que ces niveaux sont restés identiques ou du moins proches des niveaux du terrain naturel. La pratique communale a l'avantage de faire fi des talus créés artificiellement et de rechercher la pente naturelle qui existait avant la construction de la villa, tout en tenant compte du raccordement aux infrastructures routières, permettant ainsi une bonne intégration d'un éventuel projet dans le paysage et le tissu bâti. L'idée est ainsi, si l'on se réfère à la carte Vetterli de 1965 (pièce 38), de redresser les courbes de niveaux qui ont été déformées à l'endroit de la parcelle n° kkk RF et de retrouver la pente naturelle et harmonieuse qui existait avant la création de la terrasse artificielle. Cette manière de procéder ne dépend pas des aménagements et modifications de terrains réalisés sur les parcelles voisines, (...), puisqu'il s'agit de se référer à l'altitude existante à l'endroit des limites de propriété. Elle a en outre été acceptée par la Préfecture de la Sarine dans d'autres dossiers de permis de construire (...). Cette pratique communale appliquée dans les zones bâties qui ont subi d'importants mouvements de terre et dans lesquelles le terrain originel diffère fondamentalement de la situation actuelle est conforme tant à la lettre qu'à l'esprit de l'AIHC puisqu'il s'agit de retrouver la morphologie générale du terrain, c'est-à-dire de redessiner des courbes de niveaux régulières et harmonieuses en se basant sur les altitudes aux limites de parcelles, ce qui conduit à une meilleure intégration du projet dans le paysage. L'évidence de ce raisonnement apparaît à la lecture de la carte Vetterli de 1965 (pièce 38). Il ressort avec clarté de cette carte que la déformation des courbes du terrain sur la parcelle kkk RF n'est pas naturelle, mais qu'elle a été pratiquée dans le seul but de créer un plat pour y implanter le bâtiment. Grâce à cette carte Vetterli, il est démontré que les altitudes existantes actuellement aux limites de la parcelle n° kkk RF sont identiques au terrain naturel qui avoisinait la parcelle en 1964. Se référer à ces altitudes pour intégrer le nouveau projet permet donc une implantation harmonieuse. Il ressort de ce qui précède qu'appliquer la pratique communale à la parcelle n° kkk RF est non seulement conforme à la loi (AIHC et RCU), mais également justifiée pour permettre une bonne intégration du projet dans son environnement. Elle respecte enfin le principe d'égalité de traitement, eu égard aux autres requérants qui ont déterminé le terrain de référence de leur projet de cette

manière dans la commune de A. _____ ces dernières années.". 3.2.2. L'intimée constructrice indique avoir établi la topographie originelle au moyen des cartes de l'Office fédéral de la topographie et, plus précisément, d'un extrait qui présentait la topographie en 1950 (carte Siegfried). Elle explique que les modifications du terrain environnant sont postérieures puisque les courbes topographiques de la carte utilisée étaient encore régulières et naturelles. Elle ajoute que cette carte correspond à la dernière situation topographique établie par l'office précité avant l'urbanisation du secteur et la création de plateaux, modifiant définitivement la topographie, pour l'assise des nouvelles constructions et la création de route de desserte. Elle s'étonne que la commune étaye sa théorie sur la base de la courbe de niveau sise à l'altitude 700.00 alors qu'une comparaison du positionnement de cette courbe définie en 1950 avec la topographie actuelle révèle une quasi superposition des deux lignes par rapport aux limites cadastrales actuelles. Elle souligne que cette courbe altimétrique a été moins affectée par les déblais et remblais – hormis sur l'article mmm RF – raison pour laquelle elle est similaire à 60 ans d'intervalle. L'intimée est d'avis que ce

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 constat démontre que la carte utilisée n'est pas imprécise pour le secteur considéré comme le soutient la commune. Dans ses observations au recours, elle produit en outre un complément sur lequel elle fait figurer trois extraits de cartes fédérales de 1900, 1945 et 1970 avec la courbe 700.00, qui permet selon elle de constater que cette dernière n'a pratiquement pas changé. Elle soutient que, contrairement à ce qu'affirme la commune, la présence d'une ferme en 1888 sur le site n'a pas altéré la topographie du terrain au vu de l'absence d'irrégularités des courbes de niveaux sur la carte Siegfried. Enfin, selon elle, vouloir utiliser du terrain voisin pour déterminer un terrain de référence, ainsi que le préconise la commune, n'est pas opportun dès lors que la topographie du terrain environnant a été largement modifiée. 3.2.3. Dans son préavis favorable avec conditions, le SeCA a en particulier relevé ce qui suit: "S'agissant du profil du terrain de référence, point souligné par la commune dans son préavis défavorable, celui-ci a une incidence directe tant sur la hauteur totale que sur l'IOS. Aussi, il convient de pouvoir définir ce profil sur la base des éléments fournis par la requérante ainsi que des règlements applicables pour pouvoir examiner la conformité du projet. Conformément à l'article 1.1 de l'annexe 1 de l'AIHC, le terrain de référence équivaut au terrain naturel. S'il ne peut être déterminé en raison d'excavations et de remblais antérieurs, la référence est le terrain naturel environnant. En l'espèce, le bâtiment sis sur l'article nnn RF a été réalisé avant les années 40, le bâtiment de l'art. ooo RF dans les années 50, et celui de l'art. ppp dans les années 80. Aussi, à moins de pouvoir disposer des ancien[s] permis de construire (et pour autant que le terrain y soit suffisamment documenté), il apparaît impossible de situer avec précision le terrain naturel environnant dès lors que tout le secteur a été sensiblement modifié. Dans le cadre de sa détermination aux oppositions, la requérante a procédé à la reconstitution du terrain en 1950 sur la base d'une ancienne carte où étaient reportées les courbes de niveau. Dans les pièces fournies, il a pu être démontré que le projet restait conforme tant à l'IOS qu'à la hauteur totale indépendamment du profil retenu. Il ressort en effet du plan n° 20 que le profil du terrain d'origine présentait une pente supérieure à 15 %, permettant d'augmenter la hauteur totale à 8.00 mètres en vertu de l'art. 26 al. 9 RCU. Le plan n° 13.1 indique quant à lui que l'IOS est toujours respecté même en comptabilisant les couvert-terrasses culminant le terrain de 1950. Cependant, pour ce faire, le détail au niveau des entrées semble avoir été adapté de sorte à créer un avant-toit de 1.00 n'ayant pas besoin d'être comptabilisé puisque considéré comme saillie au sens de l'art. 76 ReLATEC. Le SeCA a ainsi requis la production des plans adaptés en ce sens via une demande

complément FRIAC, lesquels ont été insérés en date du 15 octobre 2020. S'agissant particulièrement de la conformité du projet à l'art. 58 ReLAtEC, remise en question par la Commune, le SeCA est d'avis que le projet est suffisamment intégré à la topographie du terrain et présente des raccords harmonieux en bordure de propriété. (...). Sur la base des derniers documents insérés le 15 octobre 2020 et des différents compléments versés au dossier dans le cadre de la détermination aux oppositions, le SeCA considère que le projet est conforme à la LAtEC, au ReLAtEC, ainsi qu'à l'AIHC". Par ailleurs, se prononçant sur les oppositions, le SeCA a encore souligné que la requérante avait démontré via le plan n° 13.1 que la hauteur totale était respectée tant en prenant en considération le terrain naturel existant que celui de 1950 avec la majoration de la hauteur prévue par l'art. 26 ch. 9 RCU. En lien avec l'art. 58 ReLAtEC, il a en outre précisé que, dans le cas du projet, la topographie initiale a passablement été modifiée lors de la construction de la maison existante, ce qui a pour conséquence l'existence de plusieurs modelés relativement artificiels du terrain. Il a ainsi

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 estimé que, bien que les modifications du terrain semblent être plus importantes par endroit, le résultat final obtenu est plus harmonieux que la situation existante et présente également des raccords adoucis avec les parcelles voisines.

3.2.4. L'autorité intimée s'est ralliée à l'appréciation du SeCA et a considéré que la hauteur totale était respectée tant en prenant en considération le terrain naturel existant que celui de 1950 avec la majoration de la hauteur prévue à l'art. 26 ch. 9 RCU en révision.

3.3. En l'espèce, la parcelle kkk RF se trouve dans un quartier construit. La maison dont la démolition a été requise a été construite en 1963. Il n'est pas contesté que les terrains environnants ont été modifiés; en particulier, selon les informations ressortant du dossier, le bâtiment sis sur l'article nnn RF a été réalisé avant les années 1940, celui de l'article ooo RF dans les années 1950 et celui de l'article ppp dans les années 1980. Comme l'a relevé le SeCA, le secteur ayant subi des modifications sensibles et faute de disposer des anciens permis de construire (pour autant en outre que le terrain y ait été suffisamment documenté), il n'est pas possible de déterminer avec précision le terrain naturel environnant. En revanche, il peut être admis que la constructrice a apporté des indications pertinentes quant à la topographie du terrain en 1950, soit antérieurement à la construction actuelle sur la parcelle. En effet, dans le cadre de la procédure par-devant la préfecture, elle a procédé à une reconstitution du terrain en 1950 en se fondant sur une ancienne carte de l'Atlas topographique de la Suisse 1:25'000 où étaient reportées les courbes de niveaux. Certes, la commune estime que cette carte manque de précision, qu'elle comporte une marge d'erreur jusqu'à une dizaine de mètres et que, sur des plans de 1888 et 1938, une ferme était sise à l'endroit en question, permettant de présumer que des modifications de terrain par la main de l'homme avaient déjà été effectuées. Cela étant, il doit être constaté que le SeCA – service spécialisé en la matière – avait connaissance des critiques soulevées par la commune, en particulier concernant la précision de la carte de 1950, les différences mentionnées avec les cartes antérieures de 1888 et 1938 et l'existence d'une ferme avant le bâtiment à détruire. Or, malgré cela, il n'a formulé aucune réserve par rapport à la pertinence de l'utilisation de la carte en question. Au contraire, il a estimé que celle-ci permettait de démontrer que le projet restait conforme s'agissant notamment de la hauteur totale indépendamment du profil retenu et que le plan n° 20 produit par la constructrice montrait que le profil du terrain d'origine présentait une pente supérieure à 15 %, permettant d'augmenter la hauteur totale à 8.00 mètres en vertu de l'art. 26 ch. 9 RCU en révision. Aucun élément ne permet de mettre en doute cet avis circonstancié du service spécialisé. Au

demeurant, la commune n'apporte aucun indice concret susceptible de prouver que la carte en question serait imprécise pour le secteur concerné. Dans les circonstances de l'espèce, il peut ainsi être constaté que l'intimée a démontré le terrain naturel originel de la parcelle. Comme l'a constaté le SeCA, le projet respecte la hauteur totale maximale autorisée en prenant en considération le terrain naturel de 1950 avec la majoration de la hauteur prévue par l'art. 26 ch. 9 RCU en révision (selon lequel, dans le cas de construction à toiture plate, la hauteur totale est augmentée de 1.00 m, côté aval du terrain, si la pente du terrain de référence est supérieure à 15 %). Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'on ne disposerait pas d'indications précises sur l'état antérieur du terrain, il est relevé que le terrain actuel se trouve dans cet état depuis près de 60 ans. Ceci pourrait justifier de prendre en compte l'altitude actuelle du terrain comme référence pour calculer la hauteur totale des bâtiments. Comme l'a constaté le SeCA, sur la base du terrain naturel existant, le projet respecte également la hauteur totale maximale autorisée.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 Dès lors qu'il a été possible en l'espèce de déterminer le terrain naturel originel – de 1950 –, la pratique communale telle qu'exposée par la recourante ne peut pas trouver application. Du reste, contrairement à ce qu'allègue la commune, qui semble être d'avis que seule sa pratique permettrait une bonne intégration du projet dans son environnement, le SeCA a explicitement considéré que le projet était suffisamment intégré à la topographie du terrain et qu'il présentait des raccords harmonieux en bordure de propriété. Le grief tiré d'une mauvaise détermination du terrain de référence doit partant être écarté. 4. Dans un second grief, la commune recourante fait valoir que le projet litigieux s'avère déraisonnable et qu'il s'en dégage un sentiment général d'exagération. Elle critique l'utilisation de la totalité des possibilités de construire, sur la base d'un terrain de référence non adapté et non intégré, conduisant à un projet tapissant et conférant un caractère confiné sans tenir compte de la qualité de vie des habitants. S'agissant d'une première étape de densification dans le quartier, elle exige que les obligations de qualité et d'intégration mentionnées dans son RCU soient appliquées strictement. 4.1. 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 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700). 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

E. 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 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 4 juin 2010 consid. 2.2; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.5). De plus, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants, ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, 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 l'art. 125 LATeC ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Le Tribunal fédéral a néanmoins précisé qu'il suffit que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. L'application de la clause d'esthétique n'est ainsi pas réservée à des sites protégés ou présentant des qualités esthétiques remarquables, même si ces critères peuvent entrer en ligne de compte (arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées). 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 (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021). La clause d'esthétique n'est pas un outil d'urbanisation et ne sert pas de correctif pour moduler les possibilités de construire en se référant aux caractéristiques d'un quartier. Une telle application placerait les propriétaires fonciers dans l'incertitude sur ce qui est permis ou non dans la zone à bâtir et violerait un des principes fondamentaux de la planification locale, qui est celui de la sécurité juridique (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 14 LAT n° 14). Une interprétation trop large de la clause d'esthétique risque également d'entrer en conflit avec un autre principe fondamental du droit de l'aménagement

fédéral qui est celui de la densification. En matière d'esthétique, le principe de la proportionnalité exige notamment que les intérêts locaux liés à l'intégration des constructions soient mis en balance avec les intérêts privés et publics à la réalisation du projet litigieux. A cet égard, il convient en particulier de tenir compte des objectifs poursuivis par la législation fédérale – au sens large – sur l'aménagement du territoire. L'intérêt public à la densification des centres urbains conformément à ce que prescrit désormais l'art. 3 al. 3 let. abis LAT doit ainsi être mis en balance avec l'intérêt public à la bonne intégration du projet dans l'environnement bâti, respectivement à une utilisation raisonnable des possibilités de construire réglementaires. A ce titre, le Tribunal fédéral a jugé que les autorités cantonales n'avaient pas fait preuve d'arbitraire en considérant que la construction à Lausanne d'un immeuble largement plus haut que ceux situés à proximité, avec une toiture mixte extrêmement rare dans la ville et à un

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 emplacement particulièrement exposé à la vue constituait un exemple de densification trop brutal (arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.2.3 et 4.3 et les références citées). 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 densifiée. Cette question justifie en effet 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). 4.2. En l'occurrence, l'article kkk RF se trouve dans la zone résidentielle 0.30 selon le PAL de 1993 en vigueur et dans la zone résidentielle à faible densité I selon le PAL en révision; il est précisé que la commune et le SeCA ont donné leur accord à un effet anticipé des plans, dès lors qu'aucun recours ne porte sur l'affectation de la zone ou les règles constructibles applicables au projet. Ce dernier ne se situe pas dans un périmètre de protection du site ou soumis à des mesures d'harmonisation au sens du PAL ni dans un périmètre à protéger au sens du plan directeur cantonal (PDCant). L'art. 26 RCU en révision réserve la zone concernée aux habitations individuelles (ch. 1). Il contient également des règles relatives à la densité (ch. 2: indice d'utilisation du sol [IBUS]; ch. 3: indice d'occupation du sol [IOS]; ch. 4: hauteur). Le ch. 9 prévoit des prescriptions spéciales de deux sortes. D'une part, il introduit des prescriptions liées à l'ensemble de la zone; il s'agit de l'augmentation de 1 m de la hauteur admise à certaines conditions (cf. sur cet aspect, consid. 3.3 ci-dessus). D'autre part, il formule des prescriptions – notamment d'harmonisation – s'appliquant à des secteurs désignés sur le plan d'affectation des zones 1. Le RCU en révision contient une troisième partie intitulée "Prescriptions de police des constructions et autres dispositions". En particulier, les art. 49 et 50 ont la teneur suivante: "Art. 49 Concept de ville-parc La Commune de A. _____ s'est profilée au cours de son développement comme une ville-parc. Cette caractéristique a été préservée et renforcée par les différentes planifications effectuées dans le passé. La révision du plan d'aménagement local prévoit des mesures qui doivent permettre de renforcer le caractère voulu d'une ville intégrée à la nature environnante. Dans cette optique et de manière à avoir une vision la plus globale possible, la Commune favorise à tous les

niveaux son développement dans une perspective et des principes de développement durable. Le développement doit être qualitatif et harmonieux. Les mesures complémentaires suivantes doivent permettre d'atteindre cet objectif ambitieux. Art. 50 Principes Les constructions, les aménagements, de même que les petites constructions doivent s'intégrer dans leur environnement urbain (ville, quartier, rue) ou naturel (paysage, sites). Cette intégration doit se faire aussi bien par la disposition et proportion des volumes que par la mise en place d'éléments paysagers adaptés."

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 4.3. Le projet prévoit la démolition de l'habitation existante et de ses annexes ainsi que la construction de dix villas – en l'occurrence quatre constructions comprenant chacune un total de deux à trois logements juxtaposés – avec couverts à voitures. Selon le photomontage n° 1, la situation se présente comme suit: 4.4. Le Tribunal constate d'emblée que, selon le SeCA, les constructions projetées respectent la typologie d'habitation ainsi que notamment l'IOS, l'IBUS, les distances aux limites et la hauteur, de sorte qu'elles sont conformes aux règles du RCU relatives à la zone concernée (cf. préavis du 19 octobre 2020), ce que la commune ne conteste sur le principe pas hormis en ce qui concerne le terrain de référence dont il a été vu ci-dessus qu'il avait été déterminé conformément à l'AIHC (cf. consid. 3.3). L'article kkk RF ne se trouve pas dans un périmètre à prescriptions particulières sectorielles (PPS1) de la zone résidentielle à faible densité I imposant des exigences d'harmonisation. La commune fait certes valoir que, parmi les mesures qu'elle a identifiées dans la révision de son PAL, figure la densification modérée des quartiers de faible densité; elle estime que ces quartiers doivent pouvoir intégrer une densification lente et modérée, préservant le caractère de ville-parc, et soutient que ces objectifs sont concrétisés dans son RCU, notamment aux art. 49, 50 (cf. consid. 4.2 ci-dessus) et 55 (relatifs aux modifications du terrain naturel). Or, la Cour de céans rappelle que, d'après la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que de façon générale – par exemple pour tout un quartier ou tout un secteur de constructions – la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. De plus, la clause d'esthétique ne saurait pallier d'éventuelles restrictions – très – strictes que la commune était libre d'introduire dans le cadre de l'élaboration du PAL, mais qu'elle aurait renoncé à introduire.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 Dans la présente occurrence, la commune a introduit dans son RCU des prescriptions de police des constructions (cf. troisième partie) qui s'appliquent à l'ensemble du territoire communal et qui peuvent en soi limiter les indices régissant la constructibilité. Elle y a introduit des critères très généraux ("le développement doit être qualitatif et harmonieux", "les constructions (...) doivent s'intégrer dans leur environnement urbain", "cette intégration doit se faire aussi bien par la disposition et proportion des volumes que par la mise en place d'éléments paysagers adaptés") dont l'application n'est que très peu prévisible pour les propriétaires. Par ailleurs, ceux-là se heurtent, comme le démontre le cas litigieux, au principe cardinal de la densification. En effet, le secteur en question est largement construit. Il appert que les propriétaires voisins n'ont pas utilisé toutes les possibilités de construire désormais offertes par l'art. 26 RCU, dès lors que les bâtiments voisins existants ont été construits à une époque où la densité autorisée était plus faible. En ce sens, le secteur est destiné à subir des changements dans le cadre de la densification des zones à bâtir. Sur le principe, si la commune souhaite préserver un quartier, elle ne peut pas, pour des raisons de sécurité du droit, formuler des critères relatifs à l'intégration dans le site tellement vagues qu'ils réduisent au travers de l'art. 125

LATeC la constructibilité de manière imprévisible. Si elle entend maintenir des quartiers avec des espaces libres entre les constructions, elle peut le prévoir – sous réserve des règles du PDCant et de la LATeC – par exemple en formulant des prescriptions particulières précises, en fixant des taux réservés aux espaces de verdure, en limitant l'augmentation des volumes à un pourcentage de l'existant ou en introduisant une distance minimale entre bâtiments. Des litiges résultant d'éventuelles violations des règles de droit supérieur par de telles prescriptions formulées dans le RCU doivent être résolus dans la procédure d'approbation de la planification locale; c'est en effet dans ce cadre qu'il y a lieu d'examiner si les principes cardinaux de l'aménagement du territoire, notamment relatifs à la densification, sont respectés. Les communes ne peuvent en aucun cas contourner les règles du droit supérieur par la formulation de critères imprécis relatifs à l'intégration dans le site et faire de l'art. 125 LATeC – conçu comme un instrument de correction dans la procédure de permis de construire dans l'idée d'un garde-fou – un outil de mise en œuvre de leur planification. En effet, la volonté et la réalisation d'un concept d'aménagement du territoire du planificateur ne sauraient se concrétiser qu'au stade des décisions individuelles prises de cas en cas dans le cadre de procédures de permis de construire. Le cas d'espèce montre du reste que la problématique soulevée, qui plus est par la commune soit par le planificateur local, risque de se poser à chaque fois qu'un projet comportant une densification sera mis à l'enquête. Or, il est incontestable que la réduction des espaces libres ou espaces de dégagement est une conséquence inévitable du processus de densification voulu par la LAT, le PCant ainsi que le législateur communal et ne peut fonder à elle seule et sur la base de l'art. 125 LATeC le refus du permis en raison de la volumétrie ou taille des bâtiments respectant pour le reste les normes générales. C'est le lieu de souligner que la référence faite par la commune au site Internet www.densipedia.ch n'est pas pertinente, celui-ci se présentant davantage comme une aide aux autorités dans la mise en œuvre des principes de la LAT. Aussi, comme l'a relevé l'autorité intimée, les critiques formulées par la commune se fondent principalement sur des réflexions qui ressortent davantage du domaine de la planification que de celui de l'art. 125 LATeC qui doit être compris dans le sens d'une protection contre des excès. Pour le reste, les habitations projetées – soit deux constructions de deux logements juxtaposés et deux constructions de trois logements juxtaposés, aux toitures plates et dont les éléments sont

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 distants de 1.50 m – forment certes ensemble une masse plus importante que les autres constructions actuellement existantes dans le quartier, construites à une époque où les indices étaient plus faibles. Cela étant, on ne se trouve pas dans un cas dans lequel l'impact du projet dépasse clairement ce que l'intégrité du site peut supporter. Le projet ne nécessite aucune dérogation et il n'apparaît pas non plus qu'il repose sur des solutions constructives manifestement inadaptées, spécialement au niveau de l'implantation, des façades ou des toitures, ce que la commune ne prétend en soi pas. Du reste, si elle l'avait estimé nécessaire, elle aurait pu requérir de la CAU qu'elle examine le projet en application de l'art. 5 LATeC, ce dont elle s'est abstenue. Pour être complet, on souligne encore que, si elle se plaint du fait que les constructions projetées auront trois étages grâce à l'augmentation de la hauteur prévue à l'art. 26 ch. 9 RCU, force est de constater que la réglementation communale le permet. De même, le fait que dix habitations individuelles soient implantées sur une même parcelle ne permet à l'évidence pas de leur imposer des prescriptions applicables aux habitations collectives, comme les places de jeux et de détente prévues à l'art. 63 ReLATeC. En définitive, le projet litigieux ne met pas en danger une homogénéité particulière du secteur concerné ou un paysage qu'il conviendrait

de préserver. Aucun intérêt public prépondérant ne laisserait apparaître l'application du PAL comme déraisonnable. Le grief tiré de la violation de la clause d'esthétique doit partant être rejeté. 5. Il résulte de ce qui précède que, entièrement mal fondé, le recours (602 2021 103) doit être rejeté. Partant, la décision rendue par la lieutenant de préfet le 30 juin 2021 est confirmée. L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours (602 2021 104) est devenue sans objet. 6. 6.1. La commune qui succombe est exonérée des frais de procédure (art. 133 CPJA). 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 (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 les mandataires de l'intimée et compte tenu des questions techniques à examiner, l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 10'318.10 (honoraires et débours: CHF 9'580.40; TVA 7.7%: CHF 737.70), conformément à l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif. Elle est mise à la charge de la commune, laquelle s'en acquittera directement auprès des mandataires de l'intimée (art. 137, 140 et 141 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours (602 2021 103) est rejeté. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2021 104), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Il n'est pas perçu de frais de procédure. IV. Un montant de CHF 10'318.10 (dont CHF 737.70 au titre de la TVA), à verser à Me Nicolas Riedo et Me Johanna Rusca, à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de la Commune de A._____.

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 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 14 février 2022/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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