

FR_GERICHTE 602 2021 135 vom 18. Februar 2022

FR Kantonsgericht, 2022-02-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_135

FR: FR_GERICHTE 602 2021 135 du 18 février 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2021 135 del 18 febbraio 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 26

août 2020 – le 10 septembre 2020. Il s'est déterminé sur les différents préavis, notamment ceux du SeCA, de la CAU et du SFN. Le 3 novembre 2020, le Service de la mobilité (SMo) a émis un nouveau préavis favorable avec conditions. Le 5 novembre 2020, le SeCA a rendu un nouveau préavis défavorable en raison uniquement du préavis négatif de la CAU. Il a pour le reste constaté que, suite aux modifications apportées, le projet correspondait désormais à de l'habitation individuelle groupée et qu'il était conforme à l'IBUS, à la distance de 8 m entre bâtiments principaux d'habitation et à l'art. 168 al. 1 RCU. Il a partant donné son accord à un effet anticipé positif des plans. D. Par décision du 10 août 2021, le Préfet du district de la Gruyère a délivré le permis de construire requis, sous réserve du droit des tiers – en particulier relevant du droit privé – et de l'observation stricte des plans et des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux. Au vu des préavis favorables de la commune et du SFN, il a également accordé la dérogation pour construction à distance illégale de la forêt. Par décision du même jour, il a rejeté les oppositions dans la mesure de leur recevabilité. S'écartant du préavis défavorable de la CAU, il a en particulier considéré que le projet s'insérait dans le tissu bâti, tout en présentant certes un volume important comparé notamment à la villa directement voisine. Il a cependant relevé que les possibilités de construire réglementaires n'apparaissaient pas déraisonnables compte tenu de l'environnement existant constitué d'un quartier contemporain comptant déjà un certain nombre de bâtiments aux volumes considérables qui ne présentaient pas de problème particulier d'intégration. En ce qui concerne la hauteur totale, il a estimé, en se référant au niveau du terrain naturel validé par la commune et à l'avis du SeCA, que celle-ci avait été correctement mesurée et qu'elle respectait la réglementation communale. S'agissant des réserves émises quant à la volumétrie du projet, le préfet a renvoyé au préavis du SeCA qui a retenu que le projet était conforme en ce qui concerne les indices applicables, sans développer plus avant cet aspect étant donné l'absence de motivation détaillée de la part des opposants. E. Par mémoire du 14 septembre 2021, les opposants précités ont recouru contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – à leur annulation et, principalement, au refus du permis de construire, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction – dont le contrôle préjudiciel de la planification locale – et nouvelles décisions dans le sens des considérants (602 2021 135). Ils requièrent de plus l'octroi de l'effet suspensif à titre superprovisionnel (602 2021 136) et provisionnel (602 2021 137). A titre de mesures d'instruction, ils demandent la production du dossier du PAL de la Commune de I. _____ auprès de la DAEC – en tant qu'il

concerne l'aménagement du secteur de L. _____ et l'affectation de l'article kkk RF – ainsi que la tenue d'une inspection des lieux. A l'appui de leurs conclusions, les recourants font en substance valoir que l'intégration paysagère et la transition entre la zone à bâtir et la zone agricole et forestière voisine sont manquées. Sur cet

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 aspect, ils estiment que, la dernière révision générale datant de 2012, un contrôle préjudiciel de la planification locale s'impose compte tenu de la localisation de la parcelle destinée à accueillir le projet critiqué – se trouvant à l'extrémité d'un "îlot" résidentiel excentré, peu desservi par les transports publics, et qui est entourée aux trois quarts de zone agricole et de forêt – ainsi que des nouveaux objectifs cardinaux d'aménagement du territoire ancrés et renforcés dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) révisée en 2014. Dans l'hypothèse où les conditions d'un contrôle préjudiciel devaient ne pas être réunies, ils invoquent une violation de la clause d'esthétique. Selon eux, le projet doit être refusé pour défaut d'harmonie et d'intégration. Les recourants relèvent en outre que les prescriptions en matière de hauteur – en lien avec la détermination du terrain de référence – ne sont pas respectées. Enfin, ils contestent le calcul des indices, plus particulièrement celui de la surface de terrain déterminante (STd); ils sont d'avis que les calculs volumétriques effectués par l'intimée sur la base de la STd correspondant à la superficie de la parcelle et validés par le SeCA et le préfet ne sont pas corrects, dès lors qu'il convient d'y retrancher les surfaces relatives à la desserte et à la zone de manœuvre. F. Par mesure provisionnelle urgente du 16 septembre 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 136). G. Le 10 novembre 2021, le préfet déclare qu'il n'a pas de remarques particulières à formuler sur le recours. Le 11 novembre 2021, la commune indique qu'elle n'a pas d'éléments supplémentaires à ajouter et qu'elle maintient son préavis du 6 mai 2020. Dans ses observations du 15 novembre 2021, l'intimée conclut – sous suite de frais et dépens – principalement au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, subsidiairement à son admission partielle et à ce que les décisions préfectorales soient modifiées en ce sens que les plans du 10 novembre 2021 intitulés "SCHEMA SURFACE ET VOLUME" ainsi que "REZ SUPERIEUR", "TOITURE", "Façade Nord / Sud", "Façade Est / Ouest", "Coupes A / B" et "Coupes C / D" annulent et remplacent les mêmes plans approuvés le 10 août 2021 et font partie intégrante du permis de construire délivré le 10 août 2021. Elle propose en outre le rejet de la requête d'effet suspensif, subsidiairement l'octroi de l'effet suspensif uniquement pour les travaux dépassant la dalle sur premier étage de l'ouvrage projeté. L'intimée soutient en substance que les conditions d'un contrôle accessoire du plan d'affectation ne sont pas remplies et que le principe de la stabilité des plans ainsi que celui de la confiance commandent dans tous les cas le maintien de la parcelle kkk RF en zone à bâtir. Elle estime que le projet s'intègre à l'environnement bâti, en particulier dans un quartier contemporain qui comprend déjà un certain nombre de bâtiments aux volumes considérables. S'agissant de la hauteur, l'intimée est d'avis que les conditions sont remplies en l'espèce pour la calculer depuis l'altitude actuelle du remblai, considéré comme terrain naturel. Elle explique cependant que, suite à plusieurs rencontres avec la commune, le terrain naturel d'origine a été estimé. Constatant que le déplacement du projet côté Sud – suite à diverses demandes de modifications du projet – avait entraîné un léger dépassement de la hauteur qui lui avait échappé, elle a produit de nouveaux plans sur lesquels un déplacement de la panne faîtière de 60 cm vers le bas est proposé. Enfin, en ce qui concerne la volumétrie, elle soutient que le calcul de la STd est correcte, la zone de manœuvre – qui a été ajoutée suite à la requête du SFN et de

certaines opposants – et la surface d'accès ne devant pas être prises en compte. Elle souligne cependant que, lors de la mise en place de la zone de manœuvre, le calcul de la zone verte n'a pas été mis à

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 jour; étant de 0.39, alors que le minimum requis est de 0.40, l'intimée a produit des nouveaux plans proposant une diminution des quatre terrasses extérieures afin de respecter le minimum légal. 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 LATeC. B. _____ est propriétaire de l'article mmm RF – attenant à l'article kkk RF –, dans lequel réside également son épouse. Les précités, opposants au projet de construction et destinataires des décisions préfectorales, ont qualité pour recourir dès lors qu'ils sont atteints par ces dernières et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 76 let. a CPJA). Du moment qu'il faut entrer en matière sur le recours de B. _____ et A. _____, la question de savoir si C. _____ et D. _____ ainsi que E. _____ et F. _____ ont également qualité pour agir – ce que l'intimée conteste – peut demeurer indéterminée. 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 cassation que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 2. Dans un premier grief, les recourants font valoir que les conditions d'un contrôle préjudiciel de la planification communale sont en l'espèce réunies. Selon eux, les circonstances de fait, en particulier la dernière révision du PAL – approuvée en 2012, soit avant l'entrée en vigueur le 1er mai 2014 de la LAT révisée – et la localisation de la parcelle concernée, en lien avec les objectifs cardinaux de l'aménagement du territoire ancrés et renforcés dans la LAT révisée laissent penser que cette parcelle ne serait pas intégrée à la zone à bâtir, à tout le moins pas "sans ménagement", dans l'hypothèse d'un examen actuel de la planification. 2.1. Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c). Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b). 2.1.1. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêt TF 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.1). L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une

part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt TF 1C_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.1, in DEP 2019 340).

2.1.2. La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l'ATF 120 Ia 227 consid. 2c), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêt TF 1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral a déjà considéré (cf. arrêt TF 1C_230/2020 du 11 novembre 2020 consid. 5.1) que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis et 3 al. 3 let. abis LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) sont également préconisés par la nouvelle mouture de la LAT entrée en vigueur le 1er mai 2014 et concrétisent également les intérêts publics importants de la concentration et de l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 LAT et 75 Cst.; ATF 145 II 18 consid. 3.4.2; arrêts TF 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.4.1; 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.2; voir également Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 974 ch. 2.1). La réalisation de ces objectifs ne sauraient cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (cf. arrêt TF 1C_387/2016 du 1er mai 2017 consid. 4.4). Pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1; arrêts TF 1C_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.1.3; 1C_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1; 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3). 2.2. En l'occurrence, des modifications du PAL de la Commune de I._____ étaient en cours d'approbation lorsque le projet litigieux a été mis à l'enquête publique. Or, il s'agissait principalement du dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation formulées par la DAEC le 19 décembre

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 2012 et de modifications supplémentaires (cf. let. A ci-dessus). Il ressort du rapport explicatif du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation que celui-ci est mis à jour suite aux décisions de l'approbation, qu'il intègre les adaptations demandées par les préavis des services cantonaux et qu'il ajoute les modifications liées à l'évolution du dossier et aux décisions communales (cf. ch. 5.3). S'agissant du dimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitat, il y est indiqué que le PAL approuvé en 2012 présentait une zone à bâtir destinée à l'habitat bien dimensionnée et que, dès lors, les conditions d'approbation ne concernaient pas ce point. Les modifications des zones à bâtir destinées à l'habitat intervenues dans le cadre du dossier d'adaptation sont

mineures et sont présentées dans le chapitre 9. Ces modifications n'ont pas d'impact sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Par ailleurs, le dimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitat se conforme au projet d'agglomération N. _____ (plan directeur d'agglomération), pour lequel un dimensionnement strict a été effectué. La conformité de ce document a été évaluée par les instances cantonales et fédérales (cf. ch. 7.1). Cela étant précisé, il doit être constaté que le PAL de la Commune de I. _____ est relativement récent, dès lors que sa dernière révision générale a fait l'objet d'une décision d'approbation de la DAEC le 19 décembre 2012. Il n'a partant pas atteint l'horizon temporel de 15 ans prévu tant par l'ancien art. 15 let. b LAT que par la législation actuelle (art. 15 al. 1 LAT). En outre, les recourants ne prétendent pas que la zone à bâtir communale serait surdimensionnée. Du reste, le plan directeur cantonal (PDCant) n'a pas désigné la Commune de I. _____ parmi les communes présentant un surdimensionnement de leur zone à bâtir, sur la base de l'ancien PDCant. Toutefois, la parcelle litigieuse présente les particularités suivantes: La situation de la parcelle concernée (entourée en rouge) se présente comme suit selon l'extrait du portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>) reproduit ci-dessous: On peut constater que la parcelle déborde de la zone résidentielle et se trouve entourée de zone agricole sur trois côtés. La représentation ci-dessus met clairement en évidence qu'on est en présence d'une excroissance de la zone pour laquelle on ne voit pas de raison d'être. A cela s'ajoute que, comme cela ressort de l'extrait du PAZ reproduit ci-dessous, le quartier dans lequel la parcelle en question est comprise (entouré en rouge) est lui-même éloigné du centre de la Ville de I. _____ et ne se situe pas dans la continuité de la zone à bâtir. Or, dans la présente procédure d'autorisation de construire, la commune et le préfet n'ont pas tenu compte du fait que les autorités locales se sont rendues compte de cette problématique. En effet, la Commune de I. _____ fait partie d'un projet d'agglomération. Un tel plan est considéré comme un plan directeur régional (cf. art. 27 al. 1 LATeC) qui lie les autorités cantonales et communales (cf. art. 32 LATeC). Cet effet est d'ailleurs explicitement rappelé dans le plan directeur d'agglomération N. _____ approuvé par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016 (cf. ch. 1.2). Selon le projet d'agglomération de 3ème génération N. _____ (PA3), la parcelle litigieuse se situe dans un secteur à densification limitée. A cela s'ajoute que, sur la carte identifiant ces zones (cf. plan "Urbanisation et plan de synthèse"), la question d'un déclassement doit être examinée pour cette parcelle. Le rapport du PA3 (décembre 2016) consacre un chapitre à l'urbanisation (cf. ch. 7); le concept territorial "urbanisation" (cf. ch. 7.3) regroupe cinq principes, parmi lesquels figurent les secteurs à densification limitée. Sous le titre "Secteurs à densification limitée" (cf. ch. 7.3, p. 80), le rapport mentionne que le périmètre d'urbanisation exclut des secteurs pourtant déjà construits. Ceux-ci sont

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 caractérisés par un manque de services de proximité et une faible à très faible accessibilité en transports publics et mobilités douces. Ainsi, ces secteurs génèrent des nuisances sociales (perte de sens du lieu et de l'identité), économiques (coût des transports et infrastructures) et environnementales (pollutions). Le développement de ces secteurs est donc inapproprié. Au contraire, cela engendrerait des coûts supplémentaires supportés par la collectivité et nuirait au développement vers l'intérieur du bâti. Par ailleurs, ce sont souvent des secteurs ne respectant pas une lecture attentive du paysage. Ils ont ainsi grignoté les coteaux et les crêtes en les tapissant de villas individuelles. Ils contribuent à réduire la lisibilité et le sens des territoires. A l'intérieur des secteurs à densification limitée, des parcelles libres existent encore. Compte tenu des effets négatifs de ces secteurs, exposés plus haut, les communes concernées doivent étudier

l'opportunité de déclasser ces parcelles non bâties. Cela doit répondre à une logique de projet et n'est pas une mesure automatique. En effet, dans la mesure où certaines parcelles sont déjà équipées, que les infrastructures communales ont été dimensionnées en incluant ces parcelles, etc., un déclassement peut devenir inutile, voire plus négatif que sa construction. Dans ce cas, et en particulier si les secteurs non bâtis sont de dimensions importantes, il convient de développer ces secteurs avec circonspection en prenant soin du contexte paysager et urbain, de leur accessibilité et de la densité qu'ils supporteraient. Le PA3 émet les principes d'application suivants (cf. ch. 7.3, p. 80): " > De manière générale, la densification de ces secteurs est indésirable. > A l'intérieur de ces secteurs, les communes doivent examiner l'opportunité de déclasser les parcelles libres de construction. > Le secteur concerné par une continuité paysagère (voir également le thème « paysage et nature ») doit au minimum: - Conserver cette dernière en répartissant les droits à bâtir afin de permettre des secteurs libres et une intégration paysagère du projet. - Permettre une desserte tous modes adaptée, en particulier pour les mobilités douces et leur rabattement sur les transports publics ; - Passer par un processus d'étude à même d'assurer une grande qualité urbaine, tels que des MEP". Dans le rapport d'examen du PA3 de la Confédération du 14 septembre 2018, il est relevé – concernant le critère d'efficacité 2: Encouragement du développement urbain vers l'intérieur (cf. ch. 4.1, p. 12) ce qui suit parmi les points faibles: de nombreuses réserves de zones à bâtir présentent une desserte TP insuffisante, voire inexistante. Une priorisation des développements dans les zones à bâtir les moins pertinentes jusqu'en 2030 fait défaut et aucune mesure concrète ne permet de geler ces zones à bâtir en surplus. Ces réserves correspondent en fait aux besoins pour 2040. Cependant, il est souligné que le PA définit des secteurs à densification limitée et oblige ainsi les communes à étudier l'opportunité de déclasser ces secteurs. Dans le rapport du projet d'agglomération de 4ème génération N._____ (PA4), il est également indiqué (cf. ch. 7.2, p. 114) que la densification dans les secteurs les plus adéquats est à privilégier. Il est effectivement important d'éviter une "densification diffuse" qui conduit à des difficultés d'équipement. Les secteurs à densification limitée sont issus d'une analyse multicritère et de projet. Les critères principaux sont la desserte TP et MD, la proximité des services et l'intégration paysagère. Certains secteurs identifiés sont bien desservis en TP. Toutefois, leur densification n'est pas forcément adéquate parce qu'elle se ferait au détriment d'éléments paysagers (dans les coteaux

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 notamment, ou entre les localités), que le contexte est peu propice à une densification trop importante du fait de l'harmonie de l'ensemble du quartier, que les équipements existants sont peu adaptés et nécessiteraient des investissements conséquents, qu'ils sont éloignés des services de proximité, ou encore que d'autres secteurs sont actuellement plus propices à des démarches de densification. Ces secteurs à densification limitée sont en général le fruit d'un mitage du territoire ou d'anciennes extensions de la zone à bâtir peu maîtrisées. Le PA4 prévoit également l'obligation d'étudier le déclassement. Dans ces circonstances, la Cour de céans ne peut que constater que les autorités locales ont elles-mêmes mis en évidence dans le plan d'agglomération que, pour la parcelle litigieuse, il existe une nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation. Puisque l'on peut sérieusement se poser la question de savoir s'il était judicieux de prévoir une zone à bâtir sur la parcelle concernée au vu de son emplacement et que cette parcelle fait partie d'un quartier excentré où une densification apparaît problématique, la commune ne pouvait pas préavisser favorablement le projet sans examiner les conditions d'un contrôle incident de la planification au sens de

l'art. 21 al. 2 LAT. En effet, il ressort clairement des PA3 et PA4 que la constructibilité de la parcelle litigieuse doit être examinée d'une manière attentive et individualisée. Puisque la situation particulière de cette parcelle a été clairement identifiée dans le plan d'agglomération et que la Confédération a explicitement relevé dans ce contexte qu'il incombe aux communes d'examiner des déclassements, le préfet ne pouvait pas en faire fi. Repousser la réflexion à la prochaine révision générale de la planification locale viderait de sens les mesures prévues dans la planification régionale, puisque les parcelles concernées risquent d'être construites d'ici là. Même si le plan directeur d'agglomération prévoit que la mise en œuvre sur le principe se fera à l'occasion de la révision des PAL (cf. ch. 3.4 "mise en œuvre"), cela n'exclut pas dans des circonstances particulières l'application des principes de la LAT – en particulier de l'art. 21 LAT – et de la jurisprudence fédérale y relative au travers d'un contrôle préjudiciel du plan. Cela se justifie d'autant plus qu'en l'occurrence, la Commune de I. _____ était en train de réaliser une révision générale de son PAL (adaptation aux conditions d'approbation) lorsque le projet litigieux a été mis à l'enquête. On peut encore souligner que la parcelle concernée ne se situe certes pas dans un périmètre de protection du site au sens du PAL ni dans un périmètre à protéger au sens du PDCant. En revanche, elle fait partie d'un périmètre pour lequel le PA3 a émis des réserves particulières concernant l'intégration des projets. Au motif que l'emplacement de ces zones ne paraît pas judicieux, il y a lieu d'examiner attentivement leur intégration dans le bâti et les environs. Les projets de construction – pour autant qu'il n'est pas procédé au déclassement – ne doivent pas se faire au détriment d'éléments paysagers (dans les coteaux notamment, ou entre les localités). Cela consiste en un motif suffisant pour imposer des exigences supplémentaires quant à l'intégration de la construction et on ne peut pas simplement renvoyer au fait que le secteur de L. _____ est un quartier contemporain comptant déjà un certain nombre de bâtiments aux volumes considérables, que le RCU permet l'implantation d'habitations individuelles groupées et que les règles générales de la constructibilité ne s'opposent pas à ce projet. Il est dans ce contexte renvoyé aux critiques formulées par la CAU quant à l'effet de masse qui se dégagerait de la construction envisagée, ce qui est particulièrement problématique dès lors que le projet doit se réaliser sur une parcelle qui consiste en une excroissance du quartier existant et que le projet nécessite une dérogation à la distance à la forêt. Partant, la commune et les services de l'Etat – avant de formuler un préavis favorable – doivent examiner le projet à la lumière des critères du plan d'agglomération. Dans ce contexte, il pourra

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 également être procédé à la production du dossier du PAL de la Commune de I. _____ en tant qu'il concerne l'aménagement du secteur de L. _____ et l'affectation de l'article kkk RF. Pour ce seul motif déjà, les décisions litigieuses doivent être annulées et le dossier renvoyé à l'autorité pour adapter, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41), la planification et prendre les mesures qui s'imposent. La problématique de l'octroi d'un permis de construire pour le projet litigieux dans la zone à densification limitée est en outre encore davantage mise en évidence par ce qui suit. 3. Il appert que la constructrice a élaboré un projet qui utilise le maximum des indices prévus pour la zone, conduisant ainsi à la densification maximale à cet endroit, ce qui n'est précisément pas voulu par la planificatrice régionale. Mais même si on devait appliquer les règles générales régissant actuellement la constructibilité en zone résidentielle à faible densité, ce qui devra – comme on vient de le voir être examiné –, le calcul des surfaces tel qu'approuvé par le préfet ne pourrait pas être confirmé par l'autorité de céans. En effet, les recourants contestent le calcul de la surface de terrain déterminante. Ils soutiennent que les

calculs volumétriques effectués par l'intimée sur la base de la STd correspondant à la superficie de la parcelle (1'509 m²) et validés par le SeCA et le préfet ne sont pas corrects, dès lors qu'il convient d'y retrancher les surfaces relatives à la desserte et à la zone de manœuvre. Selon eux, avec une STd nettement inférieure à 1'500 m², l'IBUS maximal autorisé est nécessairement dépassé, dès lors que le calcul de l'intimée ne présente qu'une très faible marge.

3.1. Aux termes de l'art. 130 LATeC, l'utilisation admissible des surfaces désignées dans le plan d'affectation des zones est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte (al. 1). Le Conseil d'Etat fixe les valeurs minimales et maximales pour les différentes zones en tenant compte d'une utilisation rationnelle et mesurée du sol. Il prévoit des valeurs particulières pour promouvoir des modes de construction durables (al. 2). Selon l'art. 79a ReLATeC, les surfaces des liaisons piétonnes, des voies cyclables, des chemins de randonnée pédestre (art. 94 al. 1 let. a et e LATeC) et des chemins piétons (art. 94 al. 2 LATeC) sont comptabilisées dans la surface de terrain déterminante (ch. 8.1 annexe AIHC). Le ch. 8.1 de l'annexe 1 à l'AIHC prévoit que la STd comprend des terrains ou parties de terrains compris dans la zone à bâtir correspondante. La surface des accès au bâtiment est prise en compte. Ne sont pas comptées les surfaces relatives au réseau routier (principal, collecteur et de desserte). Le ch. 8.5 de l'annexe 1 à l'AIHC définit l'indice de surface verte comme le rapport entre la surface verte déterminante et la surface de terrain déterminante. La surface verte comprend les surfaces naturelles et/ou végétalisées qui sont perméables et ne servent ni au dépôt ni au stationnement.

3.2. En l'espèce, il est d'emblée constaté que, dans ses observations sur le recours, l'intimée reconnaît que, lors de la mise en place de la zone de manœuvre des pompiers, le calcul de la zone verte n'a pas été mis à jour sur le plan "Schéma, surface et volume" du 1er février 2021. Elle explique qu'elle a corrigé ce calcul et remarqué que l'indice de surface verte n'atteignait juste pas le minimum de 0.40 requis par l'art. 73ter al. 1 RCU; elle a précisé que la zone verte (comprenant la zone de manœuvre) est de 581.34 m² et que, partant, l'indice de surface verte est de 0.39 (581.34 / 1509). Afin de respecter le minimum légal de 0.40, l'intimée a produit de nouveaux plans datés du

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 10 novembre 2021, sur lesquels elle a diminué la surface des quatre terrasses extérieures, et indiqué que le calcul de l'indice de surface verte était ainsi le suivant: $603.65 / 1509 = 0.40$. Au regard de ce qui précède, il convient de constater que l'indice de surface verte ne respectait pas le RCU et que, partant, le permis de construire ne pouvait pas être accordé. Par ailleurs, il ressort du dossier que la route, située sur l'article 000 RF, qui longe le Sud de la parcelle kkk RF, dispose d'une "surlargeur" existante qui empiète sur cette dernière. Cette surlargeur ne figurait pas sur les plans initialement produits avec la demande de permis de construire. En particulier, le SFN a conditionné son préavis favorable au maintien de cette surlargeur; il a en effet demandé qu'elle demeure impérativement libre pendant et après les travaux, afin de garantir le passage des camions de transport de bois, qu'elle figure sur les plans et qu'une servitude ad hoc soit inscrite au RF aux frais de l'intimée. Cette surlargeur a été par la suite reportée notamment sur le plan de situation modifié le 2 mars 2021 – qui ne se trouve pas dans FRIAC – et sur le plan "Rez supérieur, zone de manœuvre + zone verte" modifié le 1er février 2021. De plus, les plans initiaux ne comportaient aucune zone de manœuvre pour les services du feu. Une telle zone a été prévue et intégrée sur les plans modifiés suite aux remarques de l'ECAB. Celle-ci – d'une longueur de 11 m pour une largeur de 6 m et revêtue d'asphalte – trouvera place en partie sur l'article 000 RF – soit sur la route longeant le Sud de la parcelle kkk RF – ainsi que sur une partie de l'article kkk RF, à l'emplacement où se

trouve la surlargeur et légèrement au-delà. L'intimée estime qu'il serait abusif de lui reprocher un mauvais calcul de la STd puisque la zone de manœuvre a été introduite pour satisfaire les souhaits du SFN notamment, rappelant que le remblai sis sur sa parcelle est déjà actuellement utilisé comme place d'évitement malgré qu'il se situe sur un terrain privé. Cela étant, l'AIHC est clair: si les surfaces relatives au réseau routier (principal, collecteur et de desserte) doivent être déduites, tel n'est pas le cas des accès au bâtiment (cf. arrêt TC FR 602 2018 133 du 10 avril 2019 consid. 5.2). Dès lors, il convient de tenir compte de l'emprise de la voie de circulation empiétant sur la parcelle kkk RF, laquelle consiste par ailleurs en une condition au permis de construire expressément émise par le SFN. Il s'ensuit que le projet n'aurait pas pu être autorisé même en faisant abstraction du premier motif de renvoi. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours (602 2021 135) doit être admis et les décisions rendues le 10 août 2021 annulées. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour suite utile au sens des considérants. Dans ces circonstances, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours (602 2021 137) est devenue sans objet. 5. Il appartient à l'intimée qui succombe (art. 131 CPJA) de supporter les 4/5ème des frais de procédure, soit CHF 2'000.-. L'Etat de Fribourg, agissant par le préfet, est exonéré de sa part aux frais (art. 133 CPJA). Les recourants qui ont fait appel aux services d'avocats pour défendre leurs intérêts ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). La liste de frais produite par les mandataires des recourants ne correspondant pas au tarif applicable en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 administrative; RSF 150.12), l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 8'616.- (honoraires et débours: CHF 8'000.-; TVA 7.7%: CHF 616.-), conformément à l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif. Elle est mise à la charge de l'intimée par 4/5ème, soit CHF 6'892.80, et à celle de l'Etat de Fribourg à raison d'1/5ème, soit CHF 1'723.20. la Cour arrête : I. Le recours (602 2021 135) est admis. Partant, les décisions rendues le 10 août 2021 par le Préfet de la Gruyère sont annulées. Le dossier est renvoyé à la Préfecture de la Gruyère pour suite utile au sens des considérants. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2021 137), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure sont mis à raison des 4/5ème, soit CHF 2'000.-, à la charge de l'intimée. IV. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée. V. Un montant de CHF 8'616.-, y compris CHF 616.- de TVA, à verser à Mes Christophe Claude Maillard et Pierre Bugnon à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de l'intimée par CHF 6'892.80 et à celle de l'Etat de Fribourg par CHF 1'723.20. VI. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 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 18 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.