

FR_GERICHTE 602 2021 29 vom 20. Mai 2022

FR Kantonsgericht, 2022-05-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_29

FR: FR_GERICHTE 602 2021 29 du 20 mai 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2021 29 del 20 maggio 2022

Regeste

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

Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 tribunalcantonal@fr.ch www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2021 29 Arrêt du 20 mai 2022 Iie Cour administrative
Composition Président : Christian Pfammatter Juges : Johannes Frölicher, Dominique Gross Greffière-stagiaire : Désirée Cuennet Parties PPE A. _____, recourante, B. _____ et C. _____, D. _____, E. _____ et F. _____, G. _____ et H. _____, I. _____, J. _____ et K. _____, L. _____, M. _____ et N. _____, O. _____ et P. _____, Q. _____, R. _____ et S. _____, T. _____ et U. _____, V. _____ et W. _____, X. _____ et Y. _____, Z. _____, AA. _____ et AB. _____, copropriétaires de la PPE A. _____, recourants, tous représentés par Me Tarkan Göksu, avocat contre DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée COMMUNE DE AC. _____, intimée
Objet Aménagement du territoire et constructions
Recours du 15 février 2021 contre la décision du 13 janvier 2021 Tribunal cantonal TC Page 2 de 11
attendu que, le 6 juillet 2016, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (actuellement, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement [DIME]) a approuvé partiellement la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la commune de AC. _____. En particulier, elle n'a pas approuvé l'art. 10 du projet de règlement communal d'urbanisme (RCU), en tant qu'il introduisait des secteurs soumis à l'établissement de directives d'aménagement, au motif que le droit cantonal ne prévoit pas de telles directives postérieures à la révision du PAL. Elle a refusé son approbation également à l'art. 28 ch. 2 RCU concernant l'octroi d'un IBUS (indice brut d'utilisation du sol) de 0.25 pour les parkings souterrains en zone résidentielle à faible densité (ZRFD) dès lors qu'il ne se justifiait pas de prévoir un bonus d'IBUS dans ce type de zone. L'autorité a enjoint la commune de procéder aux modifications et adaptations consécutives à l'approbation partielle; que, dans le cadre de la procédure d'examen préalable liée à l'adaptation de la planification aux conditions d'approbation, la question des parkings souterrains et des valeur d'IBUS a notamment fait l'objet de discussions avec le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et, dans toutes les zones concernées, l'ancienne formulation d'IBUS attribués en fonction de la présence de parkings souterrains a été adaptée. Une distinction a été faite entre un IBUS principal et un IBUS complémentaire. L'IBUS principal désigne la valeur d'indice attribuable aux surfaces d'affectation et l'IBUS complémentaire désigne la valeur d'indice attribuable aux surfaces de stationnement, le report d'indice n'étant pas admissible dans ce cas; que, le 31 août 2018, la commune a mis à

l'enquête publique le 5ème volet de la révision générale du PAL (modification du plan des zones et du RCU) suite à la décision d'approbation partielle de la DIME du 6 juillet 2016; que, le 1er octobre 2018, les copropriétaires de la PPE A._____ ont formé opposition en critiquant spécialement la manière choisie par la commune pour concrétiser le bonus d'IBUS lié aux parkings. Ils ont en outre contesté les dispositions de l'art. 10 RCU relatives aux alignements obligatoires et ont requis des corrections à l'art. 30 RCU concernant les prescriptions particulières de la zone centre (ZC) - où se situent leurs parcelles - en lien avec le plan d'aménagement de détail (PAD) "AD._____". Ils ont invoqués par ailleurs de nombreux autres griefs qui ne sont plus litigieux actuellement; que, le 19 mars 2019, le conseil communal a rejeté les oppositions et a adopté les modifications du dossier de révision générale du PAL; que, saisie d'un recours des opposants déboutés du 10 mai 2019, la DIME l'a très partiellement admis par décision du 13 janvier 2021. S'agissant de l'art. 10 RCU, l'autorité a constaté que cette disposition ne s'applique qu'aux périmètres soumis, dans le plan des zones (PAZ), à des alignements obligatoires et que cela ne concerne pas le secteur du PAD "AD._____ ", distant d'environ 800 mètres des alignements prévus. N'étant pas spécialement atteints, les recourants n'avaient pas qualité pour agir. Il en allait de même avec les art. 26 et 28 RCU en lien avec les IBUS complémentaires pour les surfaces exclusivement destinées au stationnement. Du moment que ces normes ne s'appliquent qu'à des zones distantes d'environ 620-1'000 mètres des parcelles des recourants (zones de développement urbain, ZDU, et zones résidentielle à moyenne densité II; Tribunal cantonal TC Page 3 de 11 ZRMD II), cette modification du RCU ne les atteignaient pas particulièrement. En ce qui concerne la nouvelle formulation de l'IBUS complémentaire qui figure aux art. 27 ch. 2, 30 ch. 2 et 33 ch. 2 RCU, la DIME a estimé qu'il s'agissait de modifications mineures tendant au respect d'une nouvelle jurisprudence se voulant plus précise sur la formulation de l'IBUS applicable au stationnement (arrêt TC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018). Cela justifiait qu'on s'écarte du principe de la stabilité des plans. En revanche, elle a admis le grief relatif à l'art. 42 al. 2 RCU qui avait trait aux parkings communs souterrains ou partiellement souterrains et a annulé la modification proposée de la norme, difficilement applicable, de sorte que l'ancienne formulation de l'art. 42 al. 2 RCU, telle qu'approuvée le 6 juillet 2016, reste en vigueur; qu'agissant le 15 février 2021, les copropriétaires de la PPE A._____ ont contesté auprès du Tribunal cantonal la décision de la DIME du 13 janvier 2021. Ils concluent principalement à ce que le dossier mis à l'enquête publique le 31 août 2018 soit retiré et qu'une procédure de participation au sens des art. 3 et 4 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ainsi que 37 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) soit mise en œuvre par la commune de AC._____. Subsidiairement, ils requièrent que les modifications des art. 10 al. 2 et 3, 26 ch. 2, 27 ch. 2, 28 ch. 2, 30 ch. 2 et 33 ch. 2 RCU ne soient pas adoptées. Ils demandent aussi que l'art. 42 al. 2 RCU soit adapté de la manière suivante (modifications souhaitées en gras): "Pour les habitations individuelles groupées ou pour les habitations collectives, de même que pour les bâtiments destinés à des bureaux, seules les places visiteurs sont admises à l'extérieur des volumes. Les autres places de stationnement doivent être réalisées à l'intérieur des volumes de bâtiments d'habitation ou destinés à des bureaux ou en souterrain". Ils sollicitent enfin l'octroi d'une indemnité de partie; qu'à l'appui de leur conclusion, les recourants se plaignent tout d'abord d'un déni de justice dès lors que l'autorité intimée ne s'est pas prononcée sur leur demande de modifier la date d'approbation du PAD AD._____ ; ils avaient requis une correction de l'art. 30 ch. 8 RCU dès lors qu'à

leur avis, le PAD n'a pas été approuvé le 16 décembre 1998 comme indiqué dans cette disposition, mais le 8 novembre 1995, la date du 16 décembre 1998 concernant la première modification subséquente du PAD. Ils ont expliqué que cette revendication aurait une importance dès lors qu'en lien avec la suppression de l'art. 48 du PAD, mise à l'enquête publique par la commune le 31 août 2018 parallèlement à la révision du PAL, elle pourrait déterminer la variante d'aménagement applicable au secteur B du PAD. Du moment que la DIME ne s'est pas prononcée sur la requête de correction de la date d'approbation du PAD, ils estiment faire l'objet d'un déni de justice au sens de l'art. 29 al. 1 Cst.; que, s'agissant de l'irrecevabilité de leurs griefs en lien avec l'art. 10 al. 2 et 3 RCU, les recourants contestent ne pas être touchés par les alignements obligatoires prévus par cette disposition dès lors que le secteur B du PAD AD._____ prévoit de nombreux alignements obligatoires. La mise en œuvre de l'art. 10 RCU pourrait engendrer des déplacements de constructions et gravement porter atteinte à leurs intérêts; qu'en ce qui concerne la réglementation des IBUS complémentaires pour le stationnement fixée aux art. 27 ch. 2, 30 ch. 2 et 33 ch. 2 RCU, les recourants invoquent la violation du principe de la stabilité des plans telle que prévue aux art. 21 LAT et 87 et 89 LATeC. A leur avis, l'arrêt du Tribunal cantonal 602 2017 57 du 31 janvier 2018 cité par la DIME ne justifie pas de déroger à ce principe parce que la jurisprudence en cause concernait un permis de construire, soit une autre situation que celle ici litigieuse. Au demeurant, selon les recourants, la nouvelle formulation de l'art. 30 al. 2 RCU implique Tribunal cantonal TC Page 4 de 11 que les volumes destinés au stationnement ne devront plus nécessairement être souterrains pour profiter d'un complément d'IBUS de 0.25. Ainsi, même si la nouvelle formulation ne donne pas directement droit à des surfaces utiles principales, elle "promeut" indirectement les volumes non souterrains; que les recourants constatent par ailleurs que, suite à l'admission de leur recours en lien avec l'art. 42 al. 2 RCU, la version de cette disposition issue de la modification de 2016 reste en vigueur. Or, celle-ci ne s'accorde pas facilement avec la reformulation des autres articles, plus particulièrement du nouvel art. 30 RCU. D'un côté l'art. 42 al. 2 RCU (2016) prévoit que "seules les places visiteurs sont admises à l'extérieur des volumes. Les autres places de stationnement doivent être réalisées à l'intérieur des volumes ou en souterrain". D'un autre côté, la nouvelle formulation, plus permissive, de l'art. 30 RCU implique qu'un IBUS complémentaire de 0.25 est attribué pour les surfaces exclusivement destinées au stationnement, c'est-à-dire que les volumes destinés au stationnement ne devront plus nécessairement être souterrains pour profiter dudit complément. Une telle formulation peut engendrer une prolifération de volumes destinés aux stationnements partiellement souterrains ou en dehors de la surface de référence du terrain. Prenant l'exemple de la modification du PAD de AD._____ prévue par la commune qui prévoit un périmètre d'évolution des constructions (PEC) pour le stationnement, les recourants estiment que la reformulation de l'art. 30 RCU en lien avec le rejet de la modification de l'art. 42 RCU crée une insécurité juridique et une incohérence dès lors qu'un IBUS complémentaire de 0.25 peut être attribué à la surface de stationnement sur l'art. 77 RCU alors même que celle-ci n'est pas souterraine; qu'à leurs yeux, cette incohérence a en outre pour conséquence une violation du principe de l'aménagement rationnel du territoire et d'une utilisation mesurée du sol. En effet, elle encourage les propriétaires à construire des places autres que souterraines puisqu'ils n'ont plus besoin d'engager des frais importants en places souterraines pour bénéficier d'un complément de 0.25 d'IBUS. Cette manière d'utiliser le sol ne répond pas à l'intérêt public visé par l'octroi de l'IBUS complémentaire; que, le 7 mai 2021, la DIME a déposé ses observations sur le

recours dont elle conclut au rejet pour autant que recevable. Elle admet tout d'abord avoir omis de se prononcer sur la demande de rectification de la date d'approbation du PAD AD._____. Cela étant, elle remarque que le paragraphe de l'art. 30 ch. 8 RCU (auparavant l'art. 29 ch. 8 RCU) qui contenait déjà la date d'approbation litigieuse n'a pas été remis en cause par la décision d'approbation du 6 juillet 2016. Du moment que la commune n'a pas changé ce paragraphe dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation, on doit constater qu'il n'y a pas lieu de revenir sur cet élément dans le cadre de la présente procédure et que, sur le fond, le grief est irrecevable. Cela ne justifie donc pas un renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle constate cette irrecevabilité; qu'en ce qui concerne la constatation de l'irrecevabilité du grief en lien avec l'art. 10 al. 2 et 3 RCU, l'autorité intimée rappelle que cette disposition vise l'ajout d'alignements obligatoires au plan des zones (PAZ). Or, aucun alignement obligatoire figurant au PAZ n'est répertorié à l'intérieur ou à proximité du périmètre du PAD AD._____. Les alignements obligatoires n'ont été établis que dans la zone de développement urbain (ZDU), à une distance de 800 mètres des parcelles des recourants. Certes, des alignements obligatoires ont été prévus dans le PAD. Toutefois ceux-ci n'ont pas été inscrits au PAZ, de sorte que l'art. 10 RCU n'est pas applicable. Il est en effet parfaitement possible de se contenter des alignements prévus par le PAD qui est un instrument d'aménagement différent. D'ailleurs, la DIME relève que le secteur B du PAD AD._____ fait l'objet de modifications qui ont été mises à l'enquête publique le 31 août 2018 et le 5 avril 2019 et que celles-ci Tribunal cantonal TC Page 5 de 11 sont en cours d'adoption par la commune. C'est dans ce cadre que le planificateur local décidera des modifications éventuelles du PAD en matière d'alignements et les recourants pourront faire valoir leurs droits par le biais d'une opposition, puis éventuellement d'un recours; que la DIME maintient que la jurisprudence rendue en matière de parking souterrain concernait bien un article d'un RCU dans le cadre d'une révision générale d'un PAL. Elle constitue ainsi une modification de l'ordre juridique qui justifie, après pondération des intérêts en présence, de s'écarter du principe de la stabilité des plans; que, dans la mesure où l'autorité intimée a admis le grief des recourants concernant la formulation de l'art. 42 ch. 2 RCU et a refusé d'approuver cette disposition dans la teneur proposée, c'est celle ressortant du dossier de révision approuvé le 6 juillet 2016 qui est applicable. Partant, la nouvelle conclusion des recourants en lien avec une reformulation de cette disposition est irrecevable car il sort du cadre du litige. Au demeurant, l'autorité intimée estime inopportun de limiter le bonus d'IBUS aux seuls parkings souterrains en raison des difficultés d'application que cela crée. Appliquer l'IBUS complémentaire aux surfaces de stationnement uniquement ainsi que le prévoit l'art. 30 Ch. 2 RCU est certes plus permissif, mais on ne peut pas en déduire une incohérence avec l'art. 42 ch. 2 RCU, lequel peut sans aucune difficulté être appliqué conjointement. Le principe d'un aménagement rationnel du territoire et celui de l'utilisation mesurée du sol n'imposent pas aux communes une obligation légale d'exiger que les places de stationnement soient réalisées à l'intérieur des volumes d'habitation ou destinés à des bureaux ou en souterrain. La volonté de la commune de limiter, par le biais d'un IBUS complémentaire, la réalisation des places de stationnement, pour les habitations individuelles groupées ou pour les habitations collectives et les bâtiments destinés aux bureaux, à l'intérieur des volumes ou en souterrain – à l'exception des places visiteurs – sans pour autant exiger que ces volumes soient des bâtiments d'habitation ou destinés à des bureaux, n'a rien d'arbitraire ou d'inopportun et respecte suffisamment les principes et buts de l'aménagement du territoire; que, le 7 juillet 2021, la commune de AC._____ s'est

déterminée sur le recours dont elle conclut au rejet dans la mesure de sa recevabilité. Elle estime que la question de la date d'approbation du PAD AD. _____ n'est pas pertinente et relève d'une simple incompréhension de langue. De toute manière, une éventuelle violation du droit d'être entendu des recourants sur ce point peut être corrigée devant le Tribunal cantonal. Sur l'irrecevabilité en lien avec l'art. 10 ch. 2 et 3 RCU, la commune se réfère à la décision attaquée pour relever que les alignements obligatoires au PAZ ne concernent pas le PAD AD. _____. En ce qui concerne la violation du principe de la stabilité des plans, elle estime que les recourants n'expliquent pas en quoi la commune aurait violé ce principe, de sorte que leur grief doit être rejeté. S'agissant de la prétendue incohérence entre l'art. 42 al. 2 RCU et l'art. 30 RCU, elle fait valoir que, du moment que le texte de l'art. 42 al. 2 RCU n'a pas été approuvé et que, par conséquent, c'est la version du 6 juillet 2016 qui est applicable, le recours est sans objet. La commune estime également que les conclusions visant les art. 26 ch. 2 et 28 ch. 2 RCU doivent être écartées. En effet, dès lors que ces deux articles, qui prévoient des IBUS complémentaires en matière de stationnement, s'appliquent à la zone de développement urbain (ZDU) et la zone résidentielle à moyenne densité II (ZRMD II) et sont éloignés des parcelles des recourants, ces derniers ne peuvent pas contester la solution choisie. Enfin, la commune considère que la conclusion principale visant au renvoi du dossier à la commune pour qu'elle mette en oeuvre une procédure de participation au sens des art. 4 LAT et 37 LATeC, comme aussi le grief de violation du droit d'être entendu au sens de l'art. 29 Cst. ne sont pas motivés et doivent donc être rejetés; Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 considérant que, déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de la disposition générale de l'art. 114 al. 1 let. a du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) comme aussi en vertu de la norme spéciale de l'art. 88 al. 3 LATeC. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites, sous réserve des considérants ci-dessous; que, selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents; que l'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123). La DIME ayant jugé sur recours, le Tribunal de céans ne revoit pas, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26, p. 13, ad art. 2, p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa); qu'il faut constater que les recourants n'ont déposé aucune motivation à l'appui de leur conclusion principale visant au renvoi du dossier à la commune pour qu'elle organise une procédure de participation au sens des art. 4 LAT et 37 LATeC. Ils se bornent à expliquer, dans la partie en fait du mémoire, qu'ils ont demandé à plusieurs reprises une telle séance d'information à la commune, sans succès. Ils décrivent également les motifs retenus par l'autorité intimée pour rejeter leur grief dans ce sens. En revanche, on cherche en vain dans le mémoire de recours un début d'argumentation qui expliquerait pourquoi ces motifs seraient contraires aux dispositions légales qu'ils citent. Il est douteux dès lors que les recourants aient respecté le devoir de motivation prévu par l'art. 81 CPJA. En l'absence de toute explication, il n'y avait pas lieu non plus d'inviter ceux-ci à compléter leur grief sur la base de l'art. 82 al. 2 CPJA; qu'on peut cependant laisser cette question ouverte. En effet, il faut rappeler que la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation constitue le prolongement de la révision générale

du PAL et ne concerne que les modifications qui ne pouvaient pas être contestées dans le cadre d'un recours au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation (cf. art. 89 al. 2 LATeC; cf. arrêts TC FR 602 2021 64 du 12 novembre 2021 consid. 6.2.2; 602 2019 144 du 19 octobre 2021). En d'autres termes, l'objet de cette procédure subséquente de planification s'inscrit pour l'essentiel dans le cadre de la révision principale, qui a elle-même fait l'objet d'une procédure d'information et de participation de la population au sens des art. 4 LAT et 37 LATeC. Il n'y a donc pas, en principe, nécessité d'organiser de nouvelles séances d'information pour les modifications fondées sur l'art. 89 al. 2 LATeC. Dans ce cas, les droits des personnes intéressés sont sauvegardés par la possibilité qui leur est offerte de déposer une opposition, puis, éventuellement, un recours. En effet, la procédure d'adaptation n'est pas le moyen pour procéder à des modifications importantes et nouvelles de l'aménagement local et ne doit en principe porter que sur des mesures qui ont déjà fait débat. S'il n'est pas exclu que des modifications de détail non discutées dans la procédure initiale puissent être ajoutées par le planificateur local à l'occasion de l'adaptation, celles-ci doivent rester de portée limitée sous peine Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 de violer non seulement les art. 4 LAT et 37 LATeC, mais aussi, cas échéant, le principe de la stabilité des plans de l'art. 21 LAT; qu'en l'occurrence, les recourants n'ont pas établi, ni même allégué, que les mesures d'aménagement qu'ils contestent sortiraient du cadre qui a été défini par la procédure initiale de révision du PAL et qui a fait l'objet d'une procédure d'information et de participation de la population du public en 2013. Il ne ressort pas non plus du dossier que des modifications importantes de l'aménagement local aient été entreprises à l'occasion de la procédure d'adaptation, qui auraient justifié la mise en œuvre exceptionnelle de la procédure de l'art. 4 LAT et 37 LATeC. Le grief doit donc être rejeté pour autant que recevable; qu'ainsi que l'autorité intimée l'a admis, celle-ci a oublié de se prononcer sur le grief des recourants qui demandaient à ce que la date d'approbation du PAD AD. _____ figurant à l'art. 30 ch. 8 RCU soit corrigée. Dans ce sens, la DIME a violé le droit d'être entendu des recourants. Cela étant, une telle violation peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. En principe, la guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et elle doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2). Une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité de recours peut néanmoins se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009); qu'en l'occurrence, il saute aux yeux que l'inadvertance mineure commise par la DIME peut être corrigée par l'autorité de recours dès lors que, sur le fond, le grief visant à la correction de la date du PAD était manifestement irrecevable. En effet, l'art. 29 ch. 8 RCU, qui mentionnait la date d'approbation du 16 décembre 1998, a été approuvé sans réserve par l'autorité intimée le 6 juillet 2016. Faute de contestation, cette disposition est entrée en force. Même si en raison de l'ajout d'un autre article dans le RCU, cette norme est désormais devenue l'art. 30 ch. 8 RCU, elle n'a subi aucune modification dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation. Conformément à l'art. 89 al. 2 LATeC, elle ne pouvait donc pas faire l'objet d'une opposition puis d'un recours. Partant, ce grief est manifestement irrecevable. Au demeurant, c'est dans le cadre de la procédure de révision du PAD AD. _____ en cours que les recourants pourront, cas échéant, faire valoir leurs arguments; que c'est en vain également que les intéressés contestent l'irrecevabilité de leurs

griefs visant les alignements obligatoires et limites de construction prévus à l'art. 10 ch. 2 et 3 RCU. Ainsi que l'autorité intimée l'a souligné à juste titre, cette disposition ne concerne que l'inscription de ces alignement et limites au PAZ. Or, même si le PAD AD. _____ comporte lui aussi des alignements obligatoires et fixe des limites de construction, ceux-ci ne sont pas reportés au PAZ et restent dans la seule réglementation du PAD. En conséquence, et à l'évidence, l'art. 10 RCU n'est pas applicable au dit PAD. Du moment que, par ailleurs, les zones soumises à ces mesures sont éloignées de plusieurs centaines de mètres du périmètre du PAD, les recourants n'ont pas d'intérêt digne de protection à s'y opposer. Partant, leur recours devant la DIME était effectivement irrecevable sur ce point; que l'art. 21 al. 2 LAT prévoit que, 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 cette disposition peut être purement factuelle, mais également d'ordre Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 juridique (ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; arrêt 1C_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.1); qu'en principe, l'examen imposé par l'art. 21 al. 2 LAT s'effectue 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 (ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêts TF 1C_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.1; 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.2.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans (arrêts TF 1C_190/2020 précité, ibidem; 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.1); que, dans l'appréciation des motifs de modification, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids, de même que la réduction des immissions excessives. En revanche, un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (ATF 128 I 190 consid. 4.2 et les références citées; arrêt TF 1C_172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1). L'adaptation de la planification à la situation effective permet également de corriger des erreurs d'aménagement, même récentes (ATF 121 I 245 consid. 6 et les arrêts cités; arrêts TF 1C_172/2010 précité, ibidem; 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 4b). Quoiqu'il en soit, l'art. 21 al. 2 LAT ne permet pas des adaptations si les circonstances ne se sont pas modifiées ou si les nouvelles circonstances étaient déjà connues lors de la première planification (ATF 123 I 175 consid. 3g; arrêts TF 1C_131/2013 du 19 août 2013 consid. 3.2; 1C_484/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.2); qu'en l'occurrence, il y a lieu de constater que l'art. 29 ch. 2 du projet de RCU relatif à la zone de centre où est affectée la PPE des recourants a été approuvé sans réserve par l'autorité intimée le 6 juillet 2016. Cette disposition prévoyait notamment qu'un "IBUS complémentaire de 0.25 est prescrit pour les parkings souterrains". Cette norme doit être interprétée en relation directe avec l'art. 42 ch. 2 RCU concernant le stationnement des véhicules, qui indique que, "pour les habitations individuelles groupées ou pour les habitations collectives, de même que pour les bâtiments

destinés à des bureaux, seules les places visiteurs sont admises à l'extérieur des volumes. Les autres places de stationnement doivent être réalisées à l'intérieur des volumes ou en souterrain". La combinaison des deux règles a pour effet de favoriser la construction de parkings souterrains dans les cas prévus par l'art. 42 RCU dès lors qu'un constructeur, qui ne peut aménager que des places visiteurs à l'extérieur, n'obtiendra un IBUS complémentaire que s'il construit des garages souterrains; que l'art. 30 ch. 2 RCU (2021), destiné à remplacer l'art. 29 ch. 2 RCU (2016), se limite à indiquer qu'un "IBUS complémentaire de 0.25 est attribué pour les surfaces destinées exclusivement au stationnement. Cette valeur ne peut pas faire l'objet de report d'indice au sens de l'art. 131 LATeC". Dans la mesure où une version trop compliquée et peu efficace de l'art. 42 RCU n'a pas été approuvée lors de la procédure d'approbation de 2021, l'art. 42 ch. 2 RCU demeure dans sa teneur de 2016. Cette situation a pour conséquence que, désormais, pour les habitations individuelles Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 groupées ou pour les habitations collectives, de même que pour les bâtiments destinés à des bureaux, un IBUS complémentaire de 0.25 est accordé pour toutes les places de stationnement, autres que visiteurs (les places extérieures ne comptent pas dans le calcul de l'IBUS) qu'elles soient réalisées dans un volume ou en souterrain. Il n'y a donc plus d'incitation à construire des parkings souterrains par le biais de l'IBUS, mais il n'en demeure pas moins que le constructeur est limité dans son choix pour les places autres que les places visiteurs; que, dès l'instant où les art. 29 ch. 2 RCU (2016) et 42 ch. 2 RCU (2016) avaient été approuvés sans réserve, ceux-ci sont entrés en force de chose décidée. Vu le peu de temps qui sépare cette approbation de la nouvelle mouture approuvée par la DIME en 2021, cette modification n'est admissible que si elle respecte les exigences de l'art. 21 al. 2 LAT indiquées précédemment; que, pour justifier une révision aussi récente de la réglementation, la DIME fait valoir que l'arrêt du Tribunal cantonal 602 2017 57 du 31 janvier 2018 a modifié les normes en vigueur en matière d'IBUS complémentaire accordé pour la construction de parkings souterrains; qu'en effet, à cette occasion, la Cour de céans a protégé la solution préconisée par la DIME et écarté un recours au motif principal qu'il n'y avait pas d'effet incitatif à ne prévoir qu'un bonus d'IBUS pour les parkings souterrains dès lors que les constructeurs allaient de toute manière privilégier des places en extérieur et des couverts à voitures, moins chers et qui ne comptent pas dans l'IBUS. A titre subsidiaire, le Tribunal cantonal a pris acte des explications de l'autorité intimée qui indiquait qu'il n'y a que peu de sens de fixer des indices complémentaires pour un type d'affectation (en l'occurrence des parkings souterrains). Un tel procédé a pour effet de complexifier considérablement le calcul de l'IBUS pour chaque projet, tout en augmentant le risque de demande de dérogation en raison de dépassements des valeurs pour chaque catégorie de surface, d'autant qu'il n'est pas possible de reporter les valeurs fixées pour une catégorie de surfaces à une autre. Or, l'objectif premier de l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), qui définit l'IBUS, était de simplifier le calcul des indices. Pour l'autorité intimée, le problème se pose de manière encore plus aiguë pour le calcul des surfaces attribuées aux parkings réalisés en souterrain. A l'évidence, ni la norme SIA 416, ni l'AIHC, ne définissent la notion de "parking souterrain". Pour pouvoir déterminer la surface utilisée par une telle construction, il convient donc de la distinguer non seulement des autres surfaces entrant elles aussi dans la catégorie des surfaces utiles secondaire (SUS; caves, abris, locaux communs), mais également des surfaces de dégagement (SD; rampes d'accès au parking). Dans les faits, cette distinction n'est que rarement respectée par les projets souhaitant bénéficier de la

valeur complémentaire d'IBUS pour les parkings souterrains. Le "bonus" accordé n'est d'ailleurs souvent utilisé que partiellement lors de la réalisation des projets. La plupart des requérants souhaitent en effet bénéficier de cet indice complémentaire pour réaliser des surface utiles principales (SUP) ou des SUS autres qu'un parking en souterrain. Dans cette mesure, partageant l'avis du SeCA, la DIME a estimé que les dispositions communales prévoyant un IBUS complémentaire pour les parkings n'étaient pas opportunes, tant par rapport à l'objectif recherché que par rapport à leur applicabilité dans la pratique; qu'ainsi, il ne fait pas de doute que la règle de l'art. 29 ch. 2 RCU, approuvée en 2016, qui prévoyait un IBUS complémentaire de 0.25 pour les parkings souterrains, n'est plus conforme à la pratique confirmée par l'arrêt du 31 janvier 2018. Il y a donc eu une modification sensible de la situation au sens de l'art 21 al. 2 LAT. Reste à déterminer si cette modification crée un besoin véritable d'adaptation de la planification, respectivement si l'on doit conserver l'ancienne réglementation Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 quand bien même l'expérience a montré que ce type de norme est difficilement applicable dans les faits; qu'en réalité, la seule portée concrète de la nouvelle réglementation de l'art. 30 ch. 2 RCU en lien avec l'art. 42 ch. 2 RCU (2016) tient au fait – indépendamment des places visiteurs qui ne sont de toute manière pas soumises à l'IBUS - que l'IBUS complémentaire est accordé aussi pour les places de stationnement réalisées à l'intérieur des volumes au lieu d'être accordé seulement pour les parkings souterrains. Compte tenu de cette portée très limitée de la norme, on doit admettre que les inconvénients réels, explicités ci-dessus, ayant justifié le changement de pratique prévalent dans la pesée des intérêts à opérer en application de l'art. 21 al. 2 LAT. Pour l'essentiel, l'art. 42 ch. 2 RCU (2016) constitue un garde-fou suffisant pour éviter les excès. Peu importe, dans ce cadre, que la construction de garages dans les volumes bénéficie aussi de l'IBUS complémentaire; qu'il y a donc lieu de rejeter le grief de violation du principe de la stabilité des plans; qu'enfin, vu ce qui précède, on doit constater que la réglementation qui ressort de la juxtaposition des art. 30 ch. 2 RCU et 42 ch. 2 RCU n'est pas incohérente. Certes, ainsi qu'il a été dit, la modification de l'art. 30 ch. 2 RCU permet de bénéficier de l'IBUS complémentaire pour l'aménagement de places de stationnement dans les volumes et pas seulement lors de la création de parkings souterrains. Cet effet très marginal de la modification de la norme n'a rien de dramatique et ne justifie pas de reformuler l'art. 42 ch. 2 RCU selon la proposition des recourants, avec la conséquence de reproduire exactement le problème qui a justifié la modification de l'art. 30 ch. 2 RCU. La pondération des intérêts à effectuer est ainsi la même que celle effectuée dans le cadre de l'art. 21 al. 2 LAT; qu'au demeurant, on doit encore ajouter que l'octroi de l'IBUS complémentaire pour les places de stationnement dans les volumes n'est pas contraire au principe de l'aménagement rationnel du territoire ou à celui de l'utilisation mesurée du sol. Il n'y a pas dans la législation fédérale une interdiction faite aux communes d'allouer un IBUS complémentaire pour permettre aux propriétaires de satisfaire leurs obligations de disposer des places de parc prévues par la loi. Il n'est pas question ici d'éparpiller des places de stationnement n'importe où et n'importe comment. La création de telles places est strictement encadrée par l'art. 42 ch. 2 RCU et ne laisse pas présager des excès justifiant de considérer que les principes généraux de l'aménagement seraient ici mis en péril; que, finalement, il faut rappeler que les recourants contestent non seulement l'art. 30 ch. 2 RCU, mais aussi l'art. 26 ch. 2 RCU (relatif à la ZDU), l'art. 27 ch. 2 RCU (relatif à la ZRMD I), l'art. 28 ch. 2 (relatif à la ZRMD II) et l'art. 33 ch. 2 RCU (relatif à a zone d'intérêt général), toutes ces dispositions ayant la même teneur que l'art. 30 ch. 2 RCU. Or, les recourants ne sont pas directement concernés par la réglementation de ces zones où ils

n'habitent pas. Il est donc douteux qu'ils aient qualité pour agir contre l'approbation de ces normes, nonobstant leur similitude. D'ailleurs, il n'est même pas dit que leur situation soit vraiment comparable du moment où ils sont également compris dans le périmètre du PAD AD. _____, actuellement en révision, et dans lequel des solutions particulières peuvent être adoptée notamment en matière de places de parc (cf. art. 65 al. 2 let. c LATeC). Quoi qu'il en soit, il va sans dire que le rejet du grief visant l'art. 30 ch. 2 RCU implique aussi le rejet de celui-ci en tant qu'il concerne les autres dispositions citées ci-dessus, à supposer qu'il soit recevable; que le recours s'avère ainsi sans fondement et doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité; qu'il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA); Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 que, pour la même raison, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA); la Cour arrête : I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision du 13 janvier 2021 est confirmée. II. Les frais de procédure sont mis par CHF 2'500.- solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 20 mai 2022/cpf Le Président : La Greffière-stagiaire :

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