

FR_GERICHTE 602 2022 210 vom 27. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_210

FR: FR_GERICHTE 602 2022 210 du 27 avril 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 210 del 27 aprile 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

ch. 7, 23 ch. 1 et 23 ch. 7 RCU. A la fin de sa décision et à titre informatif, elle a indiqué que, s'agissant des périmètres des deux PAD "E. _____" et "F. _____", des explications avaient été fournies, permettant selon elle une intégration des nouvelles constructions dans le tissu bâti. D. Par mémoire du 26 septembre 2022, la société précitée recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, concluant – sous suite de frais et dépens – principalement à la suppression de l'art. 23 al. 9 RCU, subsidiairement à ce que cet article soit modifié dans le sens que la hauteur totale pour les PAD "E. _____" et "F. _____" est fixée à 15 m et, plus subsidiairement encore, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision sur ce point. La recourante ne critique plus les hauteurs fixées dans les différentes zones mais focalise son recours sur les périmètres des PAD précités, soit sur l'art. 23 ch. 9 RCU. A l'appui de ses conclusions, elle se plaint de la violation de son droit être entendue, laquelle ne pourra – faute pour le tribunal de pouvoir contrôler l'opportunité de la décision – pas être guérie. Elle souligne que ni la détermination de la commune ni celle du promoteur dans le secteur des PAD obligatoires relatif aux cotes d'altitude ne lui ont été remises. Elle estime que cela est d'autant plus grave que la DIME a écarté l'avis du SeCA, qu'elle est revenue sur sa propre position du 10 novembre 2021 et que de nouveaux éléments ont été versés au dossier, notamment le plan du concept urbanistique et de la sectorisation des hauteurs, sur lesquels d'ailleurs le SeCA aurait dû se prononcer dans un nouveau préavis de synthèse. La recourante soutient que la DIME ne pouvait pas se distancier de la position du SeCA, soit de l'avis d'un service spécialisé, qui a émis sur ce point une détermination défavorable, cela après avoir procédé à une analyse complète et judicieuse des conséquences négatives possibles et des effets indésirables des cotes d'altitude sur les hauteurs des constructions et de leur impact sur le développement du village. Elle souligne que le SeCA avait également soulevé la problématique que les hauteurs ne suivaient pas les courbes de niveaux et ne respectaient pas la topographie naturelle du terrain. Elle rend attentive à l'absence de justification de pareilles hauteurs dans le rapport explicatif. Selon elle, aucun motif ne permettait de se distancier de l'avis du SeCA. Elle conteste la recevabilité de la détermination de la commune du mois de janvier 2022, qui a été déposée hors du délai prévu dans la publication des mesures que la DIME entendait ne pas approuver. Elle relève que la commune a un intérêt financier dans cette affaire, dès lors qu'elle est liée au promoteur par une promesse de vente à terme et que l'acquéreur pose des conditions quant à la rentabilisation de son investissement. Sur le fond, elle souligne que des bâtiments d'une hauteur de 25 à 27 mètres sont contraires à un

développement harmonieux du village. E. Le 7 novembre 2022, la commune conclut à l'irrecevabilité du recours, motif pris qu'il va au-delà de l'objet de la contestation. Elle conteste pour le reste le fait que le droit d'être entendu de la recourante a été violé, que le SeCA devait formuler un second préavis et que la DIME est liée par l'avis du service en question. Elle souligne que, matériellement, la solution des hauteurs dans le périmètre des PAD litigieux se justifie pour des raisons de densification et que rien ne laisse présager que de futures constructions seront inesthétiques. Par courrier du 17 novembre 2022, la recourante a déposé des observations spontanées. Elle insiste sur le fait que le recours porte également sur la décision d'approbation et se plaint du fait que cette décision ne lui a pas été communiquée. Elle souligne qu'il faut admettre la recevabilité du recours, tout comme la violation de son droit d'être entendue. Elle réitère en substance les griefs formulés

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 dans son recours et présente sa vision du déroulement d'une procédure d'approbation et des droits procéduraux qui y sont selon elle liés. Le 29 novembre 2022, la commune a également déposé une détermination spontanée en répétant pour l'essentiel l'argumentation déjà développée dans ses observations. Dans ses observations du 12 janvier 2023, la DIME conclut à l'irrecevabilité du recours. Selon elle, la recourante ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont fait l'objet de la procédure antérieure au recours. Or, elle soutient que la société recourante n'a à aucun moment de la procédure antérieure contesté la teneur de l'art. 23 ch. 9 RCU. Partant, elle souligne que cet objet sort de la décision sur recours d'une part et d'autre part ne peut pas être contesté – à défaut d'une opposition – dans le cadre d'un recours contre la décision d'approbation générale. Sur le fond, elle est d'avis que le droit d'être entendu n'a pas été violé, respectivement qu'il peut être guéri devant le Tribunal cantonal, et que la conception de la recourante y relative est fautive, dès lors que celle-ci conduirait à des échanges interminables entre administrés et autorités. Elle ajoute qu'elle n'est nullement contrainte de procéder à une seconde publication relative au droit d'être entendu si, pour une quelconque raison identifiée dans le cadre de son examen du dossier, elle finit par accepter une mesure qu'elle entendait au préalable refuser et qu'elle est autorisée à se distancier des préavis des services qui lui sont rattachés, ce qu'elle a d'ailleurs fait en l'espèce après avoir procédé à une analyse approfondie. Elle termine par expliquer les raisons pour lesquelles elle estime judicieux d'approuver l'art. 23 ch. 9 RCU dans ce secteur bénéficiant d'un fort potentiel de densification, qu'il se justifiait de mettre en valeur tout en tenant compte de la topographie à cet endroit. Selon elle, se sont bien des réflexions urbanistiques, soit la possibilité de construire des bâtiments en palier, et non des considérations économiques, qui l'ont conduite à donner son accord à la disposition litigieuse du RCU. La recourante a encore réagi le 24 janvier 2023 en insistant sur le fait qu'elle a, tant dans l'opposition que dans son recours, fait référence à l'art. 23 ch. 9 relatif aux cotes d'altitude. Elle confirme pour le reste son avis relatif à la violation de son droit d'être entendue, aux vices procéduraux et au fait que les règles du PAL permettent des constructions qui ne s'intégreront pas dans le tissu construit de B._____.

F. Pour le reste, 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.

Déposé dans le délai et les formes prescrits – l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti –, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du

E. 23

ch. 9 RCU).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 Il ressort du préavis du SeCA du 4 novembre 2021 que: "Le SeCA constate que la hauteur totale fixée à l'art. 23 du RCU relatif à la ZV II s'élève à 15 mètres. Si cette hauteur demeure acceptable au regard notamment de l'IBUS fixé et de la nature de la zone, il apparaît que les objectifs des PAD «E. _____» et «F. _____» prévoient que dans ces secteurs des cotes d'altitude soient fixées respectivement à 725.00 mètres sur mer (msm) et 733 msm, ce qui correspondrait à des hauteurs de constructions de 23 à 27 mètres compte tenu de l'altitude de référence du terrain. Le rapport ne mentionne, ni ne justifie de pareilles hauteurs et le SeCA est d'avis que de telles hauteurs se révèlent inopportunes du point de vue urbanistique, eu égard au milieu bâti environnant. Le développement harmonieux du village s'en verrait en effet remis en cause, dès lors que les autres zones à bâtir voisines ont des hauteurs totales sensiblement plus basses. De plus, ces uniques cotes d'altitude ont pour effet d'avoir des bâtiments ayant des hauteurs ne suivant pas les courbes de niveaux et la topographie naturelle du terrain. Ils ne s'intégreraient ainsi pas de manière optimale dans le paysage. A cela s'ajoute que K. _____, en tant qu'entrée du village, serait entourée, dès l'entrée de village, et ce des deux côtés, par des bâtiments de plus d'une vingtaine de mètres de hauteur. Une telle entrée de village ne saurait s'intégrer avec le reste des constructions sur le territoire communal. Au vu de ce qui précède, ces hauteurs, manifestement disproportionnées au regard du caractère villageois de la commune de B. _____, ne sauraient être admises. Partant, le SeCA préavise défavorablement les cotes d'altitude prévues à l'art. 23 al. 9 du RCU." 4.2.2. L'art. 3 al. 2 let. b LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. Au niveau cantonal, selon l'art. 34 LATeC, l'aménagement du territoire communal incombe à la commune (al. 1). Celle-ci établit un plan d'aménagement local qui doit se conformer au plan directeur cantonal et, le cas échéant, aux plans directeurs régionaux (al. 2). Elle se conformera aux buts fixés dans la LAT et l'art. 1 LATeC, soit notamment de respecter le principe du développement durable, de veiller à garantir l'équilibre entre les besoins économiques, sociaux et environnementaux (art. 1 al. 1), de veiller au développement harmonieux du canton, des régions et des communes (art. 1 al. 2 let. b), de permettre des solutions coordonnées entre la mobilité, l'urbanisation et l'environnement (art. 1 al. 2 let. d), de veiller à la protection de l'environnement (art. 1 al. 2 let. e) et de contribuer à la mise en place d'un milieu construit de qualité en vue de satisfaire les besoins de ses utilisateurs (art. 1 al. 2 let. i). La commune bénéficie d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de ses tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans ses tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). Il y a lieu de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage; une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du

E. 28

juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; arrêt TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1). En application de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, la législation cantonale a en outre 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

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 Conseil d'Etat du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de LATeC, Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [BGC] 2008 V p. 1274). Dans le cadre de l'application de la clause d'esthétique, les autorités administratives bénéficient d'une grande latitude de jugement qu'elles doivent toutefois exercer selon une approche systématique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation au sein de l'environnement bâti d'un site doit en effet être résolue sur la base de critères objectifs et fondamentaux, et non en fonction du sentiment subjectif de l'autorité; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (ATF 115 Ia 363 consid. 3b; 114 Ia 343 consid. 4b; arrêts TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5; 1C_133/2010 du 4 juin 2010 consid. 2.2; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.5). Ainsi, l'autorité chargée de délivrer le permis de construire ne doit pas s'en remettre à ses sentiments personnels. Il faut prendre pour règle des conceptions largement répandues et qui peuvent en outre prétendre, dans une certaine mesure, avoir une valeur générale. 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 (cf. arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées). Sur la base de ce constat, la jurisprudence du Tribunal cantonal a relevé que la clause d'esthétique ancrée à l'art. 125 LATeC ne peut pas servir d'instrument de planification. En effet, cette disposition ne peut pas être 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 (arrêts TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021; 602 2020 138 du 9 mars 2021; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 14 LAT n° 14). L'art. 5 LATeC instaure en outre une Commission d'architecture et d'urbanisme pour examiner, sur requête du Service ou des communes, les projets qui, du point de vue de leur nature, de leur situation, de leurs dimensions, ont un effet important sur leur environnement. 4.2.3. La Cour de céans retient que le projet de densification à cet endroit du territoire de la Commune de B. _____, soumis à un PAD, permet en effet la construction de bâtiments dont la hauteur est sensiblement différente de celles applicables de manière générale en ZV II. Il en résulte que la question de l'intégration dans le tissu bâti revêt une importance non négligeable et est liée, dans la présente occurrence, au RCU qui fixe la hauteur maximale. Dans de telles conditions, on ne saurait soutenir, comme le fait la commune, que la hauteur sera seulement

réglée dans les PAD. A ce titre, le Tribunal fédéral a déjà jugé que les autorités pouvaient, en se fondant sur la clause d'esthétique, considérer 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 emplacement

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 particulièrement exposé à la vue constituait un exemple de densification trop brutale (cf. arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.2.3 et 4.3 et les références citées). On peut déduire de cet arrêt que la hauteur peut consister en un critère problématique quant à l'intégration dans l'environnement bâti. Puisque, dans la présente occurrence, une hauteur allant jusqu'à 27 mètres est déjà concrètement prévue pour deux parcelles spécifiques, on ne voit – au vu de la jurisprudence citée au considérant qui précède – que difficilement comment il sera encore possible de la contester, par rapport à son intégration dans le tissu bâti, dans le contexte des procédures de PAD, respectivement de permis de construire, en faisant appel au critère de l'esthétique. Cette situation impose de décider, déjà au stade de l'approbation du RCU, si de pareilles hauteurs s'intègrent dans le tissu bâti et l'environnement ou si elles empêchent à elles-seules le respect de la clause d'esthétique. Or, dans la présente occurrence, les motifs pour l'admettre ne ressortent pas avec une précision suffisante de la décision d'approbation et de la réponse au recours de la DIME, lesquelles mentionnent principalement que la volonté est de densifier à cet endroit et qu'une solution urbanistique satisfaisante a été trouvée, en se référant à la topographie difficile ainsi qu'à un plan matérialisant le concept urbanistique et à un autre concrétisant la sectorisation des hauteurs. Cela étant, il est certes fait mention d'un contrat entre la commune et le promoteur qui lie les parties, lequel réduirait l'effet de hauteur en général et notamment sur les parcelles de la recourante. Néanmoins, selon le RCU, qui est en l'occurrence le droit public topique, des hauteurs de 23 à 27 m (cf. préavis du SeCA du 4 novembre 2021) seront possibles. Or, les hauteurs telles que proposées dans le projet des constructeurs ne constituent pour leur part pas des contraintes légales s'appliquant à quiconque. Ce sont dès lors précisément les hauteurs maximales figurant dans le RCU qu'il s'agit d'examiner en l'espèce. Dans ce sens, c'est d'ailleurs à juste titre qu'il faudrait introduire dans ce dernier des précisions supplémentaires quant aux hauteurs, comme proposé par le promoteur, afin de les rendre contraignantes pour le futur. De plus, la Cour de céans ne peut pas ignorer que la Commune de B._____ ne présente, à ce stade, pas un contexte d'architecture urbain et que, même si les parcelles concernées sont certes situées au centre du village et que la commune a l'intention d'intégrer l'agglomération de Fribourg, elle se caractérise néanmoins encore par un tissu villageois. En outre, ces parcelles sont en partie en bordure de la zone agricole et consistent en l'entrée du village en arrivant depuis L._____. Le SeCA relève à cet égard que celle-ci sera constituée de bâtiments de plus de 20 mètres sur les deux côtés de la route, ce qui peut en effet donner l'aspect d'un mur. Dès lors qu'on ne saurait nier dans le présent cas que la prescription litigieuse du RCU a un effet important sur son environnement, le Tribunal devrait, pour se forger son opinion, procéder à de plus amples mesures d'instruction. A cet effet en outre, il s'impose – pour avoir une vue d'ensemble – de recourir à l'avis spécialisé de la Commission d'architecture et d'urbanisme avant de fixer une telle hauteur générale dans le RCU, cela d'autant plus que le SeCA, dans sa détermination, avait rendu un préavis défavorable. Certes, la DIME n'est pas liée par les préavis de ses services, comme le soutient la recourante. En effet, c'est à elle qu'incombe la responsabilité de décider, mais il lui revient néanmoins de motiver d'une manière plus précise sa décision lorsqu'elle s'en distancie. Dans ces circonstances, la commune ne peut pas se contenter de motiver de pareilles

hauteurs par la

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 nécessité de densifier vers l'intérieur et en se référant à un projet des constructeurs non contraignant. Dans de telles circonstances, le renvoi de la cause à l'autorité pour nouvelle décision au sens des considérants s'impose (art. 98 CPJA). 5. 5.1. Au vu de ce qui précède, la décision sur recours et celle d'approbation en tant qu'elles concernent l'art. 23 ch. 9 RCU doivent être annulées et le recours admis. 5.2. La commune – en tant qu'auteure du PAL – et l'Etat de Fribourg, qui succombent, sont exonérés des frais de procédure (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 3'000.- est restituée à la recourante. Il leur incombe en revanche de verser une indemnité de partie à la recourante qui a fait appel aux services d'avocats pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA). Cela étant, considérant la complexité somme toute relative de l'affaire, il y a lieu de s'écarter de la liste de frais produite par ses mandataires, qui dépasse les opérations nécessaires à la stricte défense de ses intérêts et ne correspond en outre pas au tarif applicable en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative; RSF 150.12). L'indemnité de partie est arrêtée à CHF 6'462.- (honoraires et débours: CHF 6'000.-; TVA: CHF 462.-) en application de l'art. 11 al. 1, dernière phrase, du tarif. Elle est mise à raison de 1/2 à la charge de la commune et à raison de 1/2 à la charge de l'Etat de Fribourg. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Les décisions sur recours et d'approbation sont annulées dans la mesure où elles concernent l'art. 23 ch. 9 RCU. Le dossier est renvoyé à la DIME pour nouvelle décision au sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de CHF 3'000.- est restituée à la recourante. III. Un montant de CHF 6'462.- (dont CHF 462.- au titre de la TVA) à verser à Me Clémence Morard-Purro et Me Rémy Terrapon, alloué à la recourante à titre d'indemnité de partie, est mis pour moitié à la charge de la commune (soit CHF 3'231.-) et pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 3'231.-). IV. Notification. Cette décision 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 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 27 avril 2023/jfr/vth Le
Président La Greffière-rapporteure

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