

FR_GERICHTE 602 2022 61 vom 23. August 2022

FR Kantonsgericht, 2022-08-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_61

FR: FR_GERICHTE 602 2022 61 du 23 août 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2022 61 del 23 agosto 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 18

août 2021, de sorte que les opposants ne pouvaient plus faire valoir des griefs en lien avec une planification en cours de révision, et notamment avec le fait que la parcelle fff RF était auparavant classée dans un périmètre protégé; - les plans produits au dossier étaient suffisamment précis et complets; - les règles sur les distances aux limites étaient respectées, tout comme celles relatives à l'indice d'occupation du sol (IOS) et à l'IBUS (1.2 pour la zone centre auquel s'ajoute un bonus de 10% en raison du standard Minergie selon l'art. 80 al. 6 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11); - la desserte était suffisante selon le préavis du Service de la mobilité du 21 juin 2021 (sécurité, visibilité, places de stationnement, largeur et catégorie de la route). Il a en outre estimé que le projet respectait la clause d'esthétique. De l'avis de l'autorité intimée, le préavis négatif de la commune repose davantage sur des réflexions liées à la planification qu'à la clause d'esthétique en tant que telle. Puisque le projet – en ce qui concerne sa hauteur, ses dimensions, ses indices ou encore les distances aux fonds voisins – satisfait à la zone centre de la planification qui vient d'être approuvée, le lieutenant de préfet a souligné qu'il ne lui appartenait pas de refuser le permis de construire sur la base de la clause d'esthétique dès lors que ce projet n'apparaissait pas déraisonnable et ne compromettait pas le bâti environnant ou le paysage. D. Par mémoire du 11 février 2022, les opposants voisins précités ont recouru contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal (602 2022 61), en concluant à leur annulation. Ils requièrent de plus l'octroi de l'effet suspensif au recours par mesures provisionnelle et provisionnelle urgente (602 2022 62 et 63). A l'appui de leurs conclusions, les recourants font en substance valoir que les modifications du projet intervenues au cours de la procédure auraient dû conduire à une nouvelle mise à l'enquête, que le projet tel qu'autorisé n'a pas été soumis à la CAU et que les modifications n'ont pas été indiquées par de nouveaux gabarits. Ils soutiennent que, puisque la modification concernant le périmètre de protection doit encore faire l'objet de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation, ce nouveau plan ne peut pas déjà être appliqué contre la volonté de la commune et du SeCA, autorités auxquelles le nouveau projet n'a pas été soumis pour qu'elles donnent leur accord à l'effet anticipé positif. Ils ajoutent que le projet modifié, malgré la difficulté de la lecture des plans, n'a pas été soumis à l'examen du SeCA qui ne s'est donc pas prononcé notamment sur la hauteur des bâtiments, qui est calculée à partir du terrain aménagé et non du terrain naturel. Finalement, dès lors que le terrain où doit s'implanter le projet se situe en zone centre, une attention particulière doit être portée à son

intégration dans le bâti existant. Selon les recourants, la taille des six bâtiments, l'orientation des faîtes, le peu de distance entre les corps des constructions, la nécessité d'aménager d'importants remblais et la réduction des espaces verts constituent des éléments qui mettent en évidence une rupture abrupte avec le tissu bâti existant, contraire à la clause d'esthétique. E. Par mesure provisionnelle urgente du 16 février 2022, 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 2022 63).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 F. Dans ses observations du 1er avril 2022, la commune maintient son préavis défavorable. Elle estime que, malgré les modifications apportées, le projet ne s'intègre pas dans le tissu bâti existant. Le 1er avril 2022, le lieutenant de préfet conclut au rejet du recours en renvoyant à la motivation de sa décision. Il relève que le projet a été réduit pour aller dans le sens des opposants et de la CAU et que ses prérogatives lui permettent de s'écarter des préavis des services spécialisés. Il souligne que le projet est conforme aux réglementations applicables. Dans ses observations du 11 avril 2022, l'intimée conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle explique en bref qu'en l'espèce, le projet a été modifié pour prendre en considération les remarques des différents services et des opposants, de sorte qu'il ne doit pas être soumis à une nouvelle procédure de mise à l'enquête. Elle souligne que la décision d'approbation a confirmé le retrait de l'article fff RF du périmètre de protection, ce qui conduit à pouvoir immédiatement appliquer le nouveau PAL sur ce point. Elle insiste sur le fait que la hauteur a été correctement calculée, que les plans la font ressortir d'une manière claire, que les remblais sont également conformes aux exigences légales et indiqués sur les plans en se référant aux courbes de niveau. Finalement, elle estime qu'au vu de la situation de la parcelle et de l'environnement construit, on ne peut pas soutenir que son projet viole la clause d'esthétique. Le 19 mai 2022, la commune indique que la modification du périmètre de protection du site construit "n'impacte pas l'état de la procédure du projet querellé". Dans leur détermination du 14 juin 2022, les recourants soulèvent que, dans le contexte de la mise à l'enquête des mesures d'adaptation aux conditions d'approbation, des oppositions ont été interjetées contre le retrait de l'article fff RF, notamment, du périmètre de protection du site construit. Ils ajoutent que la commune a en outre publié des modifications de la réglementation applicable à la zone centre, notamment l'introduction d'un indice de surface verte. Le 21 juin 2022, l'intimée déclare qu'elle n'a pas d'autres observations à formuler. Le Tribunal s'est fait produire le dossier communal portant sur les adaptations aux conditions d'approbation. G. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile -, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité

ne se pose en l'espèce. 2. 2.1. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (arrêt TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; arrêt TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions. 2.2. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. arrêt TF 1C_405/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.6; arrêt TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 221, 224; arrêt TC FR 1A 2003 61 du 12 septembre 2007). 3. Les recourants soutiennent tout d'abord que, pour donner suite aux modifications intervenues en cours de procédure, le projet aurait dû être remis à l'enquête publique. 3.1. Selon l'art. 97 ReLATeC, lorsqu'un projet est modifié pendant la procédure ou après la décision de l'autorité compétente, il est procédé à une nouvelle enquête selon les formes prévues à l'art. 140 LATeC et à l'art. 92 (al. 1). Lorsqu'il s'agit de modifications secondaires apportées durant la procédure, celle-ci peut suivre son cours sans nouvelle mise à l'enquête, dans la mesure où ces modifications ne touchent pas le droit des tiers (al. 2). L'art. 97 ReLATeC permet d'éviter qu'une modification de moindre importance apportée au projet initial ne conduise à devoir reprendre une nouvelle procédure d'autorisation de construire (pour le droit bernois similaire: ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern du 9 juin 1985,

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 5e éd. 2020, art. 32). Pour le Tribunal fédéral, cette règle répond à un souci d'économie de procédure et tend à éviter qu'une modification du projet de moindre importance ne conduise systématiquement à la reprise ab ovo de toute la procédure d'autorisation de construire. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où la modification affecte le projet initial de manière importante que la procédure d'autorisation de construire doit être reprise à son début, comme s'il s'agissait d'un nouveau projet (arrêt TF 1C_394/2010 du 10 juin 2011 consid. 3.2). 3.2. En l'occurrence, suite aux différents préavis défavorables du SeCA des 10 septembre et 2 novembre 2021, qui se basaient sur les préavis défavorables notamment de la commune du 16 juin 2021 et de la CAU des 22 juillet et 25 octobre 2021, la requérante a modifié son projet et ses plans (cf. nouveaux plans modifiés du 3 décembre 2021). La comparaison des plans met en lumière que, dans le projet initial (plans du 21 avril

2021), il était prévu d'implanter quatre corps de constructions sur la parcelle, de forme rectangulaire: deux rangées comportant chacune cinq unités mitoyennes devaient s'implanter à droite et à gauche, dans la largeur de la parcelle (Nord-Est et Sud-Ouest), tandis que, dans la longueur, deux rangées avec chacune trois villas mitoyennes étaient planifiées. Dans le projet modifié (plans du 3 décembre 2021), les unités au centre des deux parties comptant cinq unités ont été supprimées. Au lieu de construire deux rangées de cinq unités, il est nouvellement prévu d'en faire quatre corps de bâtiments avec deux unités chacun. Le projet se compose désormais non plus de quatre mais de six bâtiments. Pour le reste, l'implantation des corps de bâtiments maintenus est restée inchangée. Les autres modifications concernent des adaptations mineures, notamment afin que les modifications de terrain ne dépassent pas 1.2 m de hauteur entre le terrain naturel et le terrain aménagé et que la hauteur des murs de soutènement soit conforme à la hauteur maximale admise de 1.2 m. Bien qu'il apparaisse exact que le projet initial a subi des changements, on ne peut pas considérer que ceux-ci sont de nature à le modifier substantiellement ni qu'ils conduisent à la perte de son identité tel que requis par la jurisprudence. En effet, on ne peut que constater que la modification intervenue a conduit à réduire les dimensions extérieures et le nombre d'habitations, ce qui diminue l'impact du projet sur le voisinage et les alentours, tout en conservant les grandes lignes du projet et en gardant ses éléments fondamentaux, notamment le nombre d'étages, l'orientation des pans des toits, la forme et l'apparence générale, son développement architectural, l'emplacement sur la parcelle et l'orientation des bâtiments. Dans de telles conditions, la suppression de deux villas mitoyennes n'est pas d'une ampleur telle qu'elle eût dû faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique, malgré le fait que le nombre de bâtiments a été porté de quatre à six. Il résulte de ce qui précède que les modifications apportées n'altèrent pas le projet de manière significative et qu'elles doivent être considérées comme étant de moindre importance par rapport au projet initial. D'ailleurs, ces adaptations ont été entreprises pour corriger le projet notamment en fonction des reproches formulés en lien avec une densification estimée trop importante et vont en partie du moins dans le sens des opposants. La Cour de céans constate en outre qu'en modifiant le projet par la suppression de deux unités, l'impact du projet est simplement diminué et ne saurait de ce fait toucher les droits de tiers d'une manière différente qu'à l'occasion de la première mise à l'enquête. Partant, dans la mesure où les modifications apportées peuvent être considérées comme des modifications secondaires au sens de l'art. 97 al. 2 ReLATeC, une nouvelle mise à l'enquête n'était pas nécessaire, ni par conséquent la pose de gabarits. Ce grief formel doit ainsi être rejeté, tout comme celui d'une violation du droit d'être entendu qui y serait liée.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 4. Dans un second grief, les recourants critiquent l'octroi du permis de construire alors que la planification locale était en cours de révision. 4.1. Aux termes de l'art. 91 LATeC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'accord de la commune et du SeCA auquel fait référence l'art. 91 al. 2 LATeC ne relève pas d'un pouvoir purement discrétionnaire de ces autorités. Ces dernières sont tenues, en vertu des art. 8 et 9 CPJA, de pourvoir à l'intérêt public en respectant les principes de l'activité administrative et d'exercer leur pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables, en choisissant la mesure la plus

appropriée aux circonstances (arrêt TC FR 602 2014 102 du 14 octobre 2014). Il n'est pas nécessaire que le plan soit incontesté pour avoir un effet anticipé. Il est possible que cet effet soit reconnu quand bien même la mise à l'enquête publique a provoqué des oppositions, puis des recours, qui n'ont pas encore été tranchés. Il appartient aux autorités compétentes (la commune et le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé (arrêt TC FR 602 2010 14 du 26 août 2010 consid. 3 et les références citées). Selon la doctrine, il convient toutefois de se montrer particulièrement prudent dans l'appréciation des circonstances et de l'art. 91 al. 2 LATeC (RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012, p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2). En effet, si le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne vont pas compromettre les mesures de planification envisagées, c'est avec l'idée que des permis de construire ne puissent être délivrés que lorsqu'il ne fait pratiquement aucun doute que la planification sera finalement approuvée (RAMUZ, p. 128). L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié. La décision d'accorder un permis de construire risque donc de compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan à l'enquête, car l'autorité compétente hésitera à modifier un plan ayant déjà fait l'objet d'un début d'exécution. En outre, cette prérogative de préjuger d'une partie de l'avenir du plan risque d'obérer les attributions de l'autorité cantonale d'approbation (BESSE, p. 262 et la référence citée). 4.2. En l'espèce, les constructions projetées se situent en zone centre selon le PAL. La révision de ce dernier a été approuvée le 18 août 2021 par la DIME avec conditions et réserves. La DIME a notamment décidé le retrait des articles hhh, iii, jjj et fff RF du périmètre de protection du site construit, périmètre que la commune souhaitait maintenir. Il ressort certes de la publication des conditions d'approbation de 2022 que la commune n'a pas saisi cette occasion pour prévoir, sur les articles concernés et plus spécifiquement sur l'article fff RF, des prescriptions particulières qui dérogent aux règles régissant la constructibilité dans ce secteur du territoire communal. Toutefois, dans le cadre de l'adaptation du PAL suite à son approbation du 18 août 2021, le RCU a été modifié dans le dossier d'approbation – 1ère étape. Selon la publication de 2022, l'art. 19 ch. 4

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 introduit nouvellement – pour la zone centre – un indice de surface verte dont le minimum est fixé à 0.20. Même si le PAL a été approuvé avant l'octroi du permis de construire litigieux et si la commune n'a pas contesté devant le Tribunal cantonal le retrait de l'article fff RF du périmètre de protection du site construit, il lui était loisible, en application de son autonomie communale, de remplacer cette disposition par d'autres mesures de planification dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation. Or, l'introduction d'un indice de surface verte consiste manifestement en une mesure propre à limiter la densification dans un périmètre villageois, respectivement en un moyen de planification qui permet de sauvegarder un certain caractère de village agricole. Dans la présente occurrence, les zones de verdure et de jardin indiquées sur les plans, comparées à la surface de terrain déterminante, semblent satisfaire à cette nouvelle condition. Cela étant, il ne ressort ni du dossier mis à l'enquête publique ni des modifications apportées au cours de la procédure de permis de construire qu'un taux de surface verte au sens strict du terme de 0.2 aurait été bel et bien pris en compte et encore moins qu'il aurait fait l'objet d'une indication précise sur les plans. Ainsi, on ne saurait

affirmer que le projet est conforme à la nouvelle planification. De plus, les zones de surface verte doivent être clairement délimitées sur les plans. A cela s'ajoute que, dans le contexte des oppositions à la publication des conditions d'approbation, certains aspects touchent l'article fff RF et le sort de ces oppositions, qui ont été rejetées par la commune le 28 juin 2022, n'est pas encore définitivement scellé. Dans de telles conditions, la Cour de céans ne peut que constater que le SeCA et la commune doivent, à ce stade, donner leur accord à l'application de la nouvelle planification en cours de révision. La commune, qui a rendu un préavis négatif au projet de construction, s'y oppose manifestement. Le permis de construire doit être annulé pour cette seule raison déjà. Cette solution se justifie dans la présente occurrence également en raison de la problématique suivante (cf. consid. 5 ci-dessous). 5. 5.1. Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700). En application de cette norme fédérale, la législation cantonale a édicté l'art. 125 LATeC, qui prévoit que les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement construit et paysager, de façon qu'un aspect général de qualité soit atteint (Message n° 43 du Conseil d'Etat du

E. 20

novembre 2007 accompagnant le projet de LATeC; Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [BO] V 2008 p. 1274). Lorsque, comme en l'espèce, le droit cantonal prévoit une clause d'esthétique, toute construction et installation y est soumise, même si elle correspond aux prescriptions de la zone où elle se trouve; elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un aspect d'ensemble satisfaisant (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 890).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 Une interdiction de construire en raison d'une clause d'esthétique est une limitation de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.), qui doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Lorsque ces conditions sont remplies, un projet de construction peut être interdit sur la base d'une clause d'esthétique, quand bien même il satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions (arrêt TC FR 2A 2002 53 consid. 3a; CHASSOT, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ 1993 106). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. également ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). L'examen, par la Cour de céans, de la proportionnalité d'une décision accordant un permis de construire en écartant le grief de violation de la clause d'esthétique invoqué par les opposants est en principe libre mais, à l'instar du Tribunal fédéral, une certaine retenue s'impose lorsqu'elle doit se prononcer sur des pures questions d'appréciation pour tenir compte de circonstances locales, dont les autorités inférieures ont une meilleure connaissance (ATF 135 I 176 consid. 8.1; 132 II 408 consid. 4.3; arrêt TC FR 2A 2007 101 du 17 février 2010 consid. 6b). Dans le cadre de l'application de la clause d'esthétique, les

autorités administratives bénéficient d'une grande latitude de jugement qu'elles doivent toutefois exercer selon une approche systématique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation au sein de l'environnement bâti d'un site doit en effet être résolue sur la base de critères objectifs et fondamentaux, et non en fonction du sentiment subjectif de l'autorité (ATF 115 Ia 363 consid. 3b; 114 Ia 343 consid. 4b; arrêts TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5; 1C_133/2010 du 4 juin 2010 consid. 2.2; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.5). De plus, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants, ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur l'art. 125 LATeC ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Le Tribunal fédéral a néanmoins précisé qu'il suffit que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. L'application de la clause d'esthétique n'est ainsi pas réservée à des sites protégés ou présentant des qualités esthétiques remarquables, même si ces critères peuvent entrer en ligne de compte (arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées). L'art. 125 LATeC ne vise pas à remplacer une mesure d'aménagement, mais sert uniquement à éviter une utilisation déraisonnable des possibilités de construire (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021). La clause d'esthétique n'est pas un outil d'urbanisation et ne sert pas de correctif pour moduler les possibilités de construire en se référant aux caractéristiques d'un quartier. Une telle application placerait les propriétaires fonciers dans l'incertitude sur ce qui est permis ou non dans la zone à bâtir et violerait un des principes fondamentaux de la planification locale, qui est celui de la sécurité juridique (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 14 LAT n° 14). Une interprétation trop

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 large de la clause d'esthétique risque également d'entrer en conflit avec un autre principe fondamental du droit de l'aménagement fédéral qui est celui de la densification. En matière d'esthétique, le principe de la proportionnalité exige notamment que les intérêts locaux liés à l'intégration des constructions soient mis en balance avec les intérêts privés et publics à la réalisation du projet litigieux. A cet égard, il convient en particulier de tenir compte des objectifs poursuivis par la législation fédérale – au sens large – sur l'aménagement du territoire. L'intérêt public à la densification des centres urbains conformément à ce que prescrit désormais l'art. 3 al. 3 let. abis LAT doit ainsi être mis en balance avec l'intérêt public à la bonne intégration du projet dans l'environnement bâti, respectivement à une utilisation raisonnable des possibilités de construire réglementaires. A ce titre, le Tribunal fédéral a jugé que les autorités cantonales n'avaient pas fait preuve d'arbitraire en considérant que la construction à Lausanne d'un immeuble largement plus haut que ceux situés à proximité, avec une toiture mixte extrêmement rare dans la ville et à un emplacement particulièrement exposé à la vue constituait un exemple de densification trop brutal (arrêt TF 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.2.3 et 4.3 et les références citées). La densification et l'aménagement du territoire en général sont des processus continus, qui traversent les générations, et la mise en conformité aux exigences légales doit se faire progressivement, notamment pour tenir

compte de la sécurité juridique que nécessite la protection de certains intérêts privés et publics. La densification complète d'un quartier ne peut se faire que sur une longue période, la mutation étant un état permanent et non transitoire. Il n'en demeure pas moins que le processus de densification, qui implique nécessairement de nouvelles typologies de bâtiments, doit débiter un jour ou l'autre. Des premiers changements résulte alors inévitablement un certain contraste avec l'existant, sans que celui-ci ne constitue d'emblée un motif suffisant pour empêcher ou limiter la transition vers une zone à bâtir densifiée. Cette question justifie en effet dans tous les cas une pesée des intérêts en présence (cf. arrêt TC FR 602 2019 5 du 29 octobre 2019 consid. 2.3.2). 5.2. Dans la présente occurrence, la Cour de céans rappelle que, d'après la jurisprudence, l'application de la clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que de façon générale – par exemple pour tout un quartier ou tout un secteur de constructions – la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. De plus, la clause d'esthétique ne saurait pallier d'éventuelles restrictions – très – strictes que la commune était libre d'introduire dans le cadre de l'élaboration du PAL, mais qu'elle aurait renoncé à introduire (arrêt TC FR 602 2021 103 du 14 février 2022 consid. 4.4). Dans ce même arrêt, le Tribunal cantonal a retenu que si la commune souhaite préserver un quartier, elle ne peut pas, pour des raisons de sécurité du droit, formuler des critères relatifs à l'intégration dans le site tellement vagues qu'ils réduisent au travers de l'art. 125 LATeC la constructibilité de manière imprévisible. Si elle entend maintenir des quartiers avec des espaces libres entre les constructions, elle peut le prévoir – sous réserve des règles du plan directeur cantonal (PDCant) et de la LATeC – par exemple en formulant des prescriptions particulières précises, en limitant l'augmentation des volumes à un pourcentage de l'existant, en introduisant une distance minimale entre bâtiments ou encore précisément en fixant des taux réservés aux espaces de verdure. Il est incontestable que la réduction des espaces libres ou espaces de dégagement est une conséquence inévitable du processus de densification voulu par la LAT, le PDCant ainsi que le législateur communal et ne peut fonder à elle seule et sur la base de l'art. 125 LATeC le refus du permis en raison de la volumétrie ou taille des bâtiments respectant pour le reste les normes générales.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 Comme on l'a vu ci-dessus, la commune était en train de réviser son PAL et, dans le cadre de l'approbation, la DIME a modifié la proposition de celle-là concernant l'article fff RF pour le sortir du périmètre du site protégé. Dans de telles conditions et malgré la jurisprudence précitée, il incombait au préfet de porter une attention particulière aux intentions et souhaits de la commune qui, en disposant d'une meilleure connaissance des circonstances locales, avait préavisé négativement le projet au motif qu'il ne s'intégrerait pas suffisamment au tissu bâti. En effet, en se bornant à constater que l'ancien PAL avait été abrogé et le nouveau approuvé, que l'article fff RF avait été retiré du périmètre du site protégé et que les règles de construction étaient respectées, il a perdu de vue que la procédure de planification n'était pas encore close. Dès lors que la jurisprudence de la Cour de céans mentionne précisément la possibilité, pour le planificateur local, d'introduire des espaces de verdure dans l'objectif de sauvegarder un certain aspect d'un quartier, le lieutenant de préfet ne pouvait pas se distancier de l'avis de la commune comme il l'a fait, sans avoir recours à d'autres mesures d'instruction. Cela est d'autant plus vrai qu'en l'occurrence, il s'est également distancié de l'avis défavorable de la CAU, respectivement n'a plus soumis le projet modifié à cette autorité spécialisée. Par ailleurs, il a également écarté le préavis négatif du SeCA qui, lui aussi, a estimé que la clause d'esthétique était lésée. Dans de telles conditions, il lui incombait par ailleurs de motiver d'une manière circonstanciée pour quelles raisons il écartait les arguments du planificateur local et de la

commission spécialisée relative à l'intégration du projet dans le tissu bâti, ce qui n'a pas été fait à satisfaction de droit. 6. Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis. Partant, la décision sur opposition et le permis de construire rendus par le lieutenant de préfet le 13 janvier 2022 sont annulés. L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours (602 2022 62) est devenue sans objet. 7. 7.1. Il appartient à l'intimée qui succombe (art. 131 CPJA) de supporter les 3/4 des frais de procédure, soit CHF 1'875.-. L'Etat de Fribourg, agissant par le lieutenant de préfet, est exonéré de sa part aux frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 2'500.- est restituée aux recourants. 7.2. Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les recourants ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). Sur la base de la liste de frais produite par le mandataire des recourants, l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 4'690.50 (honoraires et débours: CHF 4'355.15; TVA: CHF 335.35). Celle-ci est mise pour 3/4 à la charge de l'intimée et pour 1/4 à la charge de l'Etat de Fribourg.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Cour arrête : I. Le recours (602 2022 61) est admis. Partant, les décisions du Lieutenant de préfet de la Broye du 13 janvier 2022 sont annulées. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2022 62), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'500.-, sont mis pour 3/4 (soit CHF 1'875.-) 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 4'690.50 (dont CHF 335.35 au titre de la TVA), à verser à Me Christophe Chardonens à titre d'indemnité de partie, est mis pour 3/4 à la charge de l'intimée (soit CHF 3'517.90) et pour 1/4 à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 1'172.60). VI. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 23 août 2022/jfr/vth Le Président suppléant : La Greffière-rapporteuse :

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