

FR_GERICHTE 602 2022 99 vom 26. Juli 2022

FR Kantonsgericht, 2022-07-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_99

FR: FR_GERICHTE 602 2022 99 du 26 juillet 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2022 99 del 26 luglio 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

décembre 2021. D. Par décision du 16 février 2022, la Lieutenante de préfet du district de la Veveyse a délivré le permis de démolir et de construire requis, sous réserve du droit des tiers – en particulier relevant du droit privé – et de l'observation stricte des plans et des conditions des préavis communaux et cantonaux. Elle a en particulier pris acte de la convention de report d'indice signée par les propriétaires des articles ggg, eee et fff RF. Par décision du même jour, elle a rejeté l'opposition. Se référant à l'avis du SeCA, elle a considéré, d'une part, que la révision du PAL en cours ne devrait pas influencer la zone dans laquelle se trouvent les parcelles eee et fff RF et, d'autre part, que le projet – dans sa version modifiée – répondait aux exigences du report d'indices et respectait la valeur IBUS prescrite. Se fondant sur le dernier préavis de la CAU, elle a par ailleurs estimé que, même s'il était imposant, le projet s'intégrait relativement bien dans l'environnement construit et paysager. E. Par mémoire du 21 mars 2022, les opposants précités ont recouru contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens –, principalement, à ce que les décisions attaquées soient modifiées en ce sens que leur opposition est admise et la demande de permis de construire rejetée, subsidiairement, à l'annulation des décisions attaquées et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants (602 2022 99). Ils requièrent de plus l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2022 101) et qu'ordre soit donné par urgence de stopper immédiatement tous les travaux sur les articles concernés (602 2022 100). A l'appui de leurs conclusions, les recourants critiquent tout d'abord le report de l'intégralité de l'indice de l'article ggg RF en faveur des parcelles de l'intimée, les articles eee et fff RF. Premièrement, ils font valoir qu'en raison de la révision du PAL en cours de la Commune de D. _____, il existe un risque que l'article ggg RF ne soit pas maintenu en zone de centre village mais qu'il soit finalement affecté par la DIME en zone d'intérêt général, étant donné que cette parcelle comprend une place de loisir et de détente pour sa population, de sorte que l'effet anticipé des plans n'aurait pas dû être accordé. Deuxièmement, ils soutiennent que, même si l'article ggg RF devait demeurer en zone de centre village, le report de l'intégralité de l'indice ne pourrait pas se faire en raison de la vocation d'intérêt public de cette parcelle et du fait que les parcelles eee et fff RF appartiennent à un propriétaire privé qui souhaite réaliser des logements d'habitation pour son propre compte. Troisièmement, ils estiment que le report d'indice litigieux est excessif quant à son ampleur et donc contraire au droit. Quatrièmement, ils considèrent que ce report n'est pas conforme aux principes de l'aménagement du territoire, puisqu'il revient à rendre une parcelle en zone à bâtir

totallement inconstructible. Cinquièmement, ils font valoir que leur droit à la garantie de propriété se trouve violé par ce report d'indice permettant de construire un tiers de plus que ce qu'autorisent les parcelles eee et fff RF. Enfin, les recourants contestent également le calcul de l'IBUS: Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 F. Par mesure provisionnelle urgente du 21 mars 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. Dès lors qu'aucun des griefs du recours n'est dirigé contre la démolition, il n'a en revanche pris aucune mesure urgente s'agissant de la démolition (602 2022 100). Suite à des interventions des recourants et de l'intimée relatives aux travaux en cours sur la parcelle concernée, le Juge délégué à l'instruction a modifié et précisé la décision de mesure urgente le 31 mars 2022 et le 6 avril 2022. G. Dans ses observations du 10 mai 2022, la commune propose le rejet du recours. Elle relève que les parcelles ggg et eee RF se situent en zone de centre village B selon le PAL de 1992 et celui de 2019 et qu'elle n'a aucune intention d'effectuer ou de demander des changements de zone dans ce secteur; elle ajoute que les oppositions déposées contre le PAL ne concernent pas les parcelles en question. Elle apporte également des explications sur les locaux communaux prévus par le projet. Le 16 mai 2022, la lieutenant de préfet déclare qu'il n'a pas de remarques à formuler sur le recours et renvoie à sa décision ainsi qu'au dossier de la cause. Dans sa détermination du 24 juin 2022, l'intimée conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle est tout d'abord d'avis que les conditions pour un report d'indice sont toutes remplies. Répondant aux arguments des recourants relatifs au report d'indice, elle rappelle que l'article ggg RF restera propriété de la commune et pourra toujours être utilisé dans un but d'intérêt général et que le projet, de par son partenariat avec la commune, affecte une partie des surfaces construites à des buts d'intérêt général, pour les locaux communaux et les besoins de sociétés locales. Elle souligne ensuite qu'il n'existe aucune limite légale quant à l'importance du report d'indice. Elle estime que, même si le report d'IBUS est important, elle a réussi à mettre en place un projet compatible avec la zone, répondant au principe de densification, ayant une qualité esthétique approuvée par la CAU et permettant de plus de satisfaire l'intérêt général et les besoins en surfaces de la commune. Elle avertit que, sans ce report d'indice, elle se verra contrainte de redimensionner son projet et qu'elle privilégiera ses seuls intérêts privés et renoncera à réaliser les surfaces destinées à l'usage collectif ainsi que les places de parc en sous-sol. Selon elle, le volume général n'en serait pas modifié. Elle fait remarquer par ailleurs que, pour l'essentiel, le report d'indice est affecté à la réalisation des importantes surfaces en sous-sol pour "enterrer" les places de parc, qui seraient peu esthétiques en surface. Enfin, l'intimée estime que le calcul de l'IBUS est correct. Le 4 juillet 2022, les recourants déposent une détermination spontanée, dans laquelle ils maintiennent leurs conclusions. Dans sa duplique spontanée du 15 juillet 2022, l'intimée maintient également intégralement ses conclusions. Elle rappelle que le report d'indice de la totalité de l'IBUS d'une parcelle en faveur d'une autre n'est pas interdit par la loi. Elle souligne que la réglementation zougnoise permet aux réalisations d'intérêt public des collectivités publiques de bénéficier d'une augmentation d'IBUS, mais qu'il ne s'agit pas d'un report d'IBUS prélevé sur une autre parcelle. Elle considère ainsi que la jurisprudence invoquée par les recourants ne saurait fonder une limite maximale du report d'indice à 25%. Selon elle, une telle limite serait par ailleurs contraire au principe de la densification. Elle produit en outre un tableau de la répartition des surfaces, selon deux variantes, l'une avec la totalité de l'IBUS reporté (environ 50%) et l'autre avec un report d'IBUS limité à 25.19% (où seraient supprimées ou réduites les surfaces destinées au garage souterrain, aux abris PC

et au commerce). Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). En tant que voisins et opposants au projet de construction, les recourants ont qualité pour recourir dès lors qu'ils sont atteints par les décisions préfectorales et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 76 let. a CPJA). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours. 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). 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 18 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. Aux termes de l'art. 130 LATEC, l'utilisation admissible des surfaces désignées dans le plan d'affectation des zones est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte (al. 1). Le Conseil d'Etat fixe les valeurs minimales et maximales pour les différentes zones en tenant compte d'une utilisation rationnelle et mesurée du sol. Il prévoit des valeurs particulières pour promouvoir des modes de construction durables (al. 2). Selon l'art. 80 ReLATEC, dans les zones résidentielles de l'ordre non contigu, l'indice brut d'utilisation du sol fixé par la réglementation communale ne doit pas être inférieur à 0.5 ni supérieur à 1.7. Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 L'IBUS est le rapport entre la somme des surfaces de plancher (composée de la surface utile principale, de la surface utile secondaire, des surfaces de dégagement, des surfaces de construction et des surfaces d'installations) et la surface de terrain déterminante (cf. ch. 8.2 de l'annexe 1 à l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions [AIHC]). 2.3. L'art. 131 LATEC, qui traite du report d'utilisation du sol, a la teneur suivante: "1 Un report de l'indice sur des terrains contigus ou à proximité affectés à une même zone peut s'effectuer moyennant l'inscription d'une mention au registre foncier qui ne peut être supprimée qu'avec l'accord du préfet, sur le préavis communal. 2 L'indice acquis et l'indice reporté doivent être indiqués dans toute demande de permis portant sur un immeuble touché par un

tel report." 2.3.1. Avant l'entrée en vigueur en 2010 de la nouvelle LATeC, le report d'indice était réglé par l'ancien ReLATeC (cf. art. 58 aReLATeC) qui prévoyait que: "Le report d'indice d'utilisation consiste dans le transfert total ou partiel, sur une ou plusieurs autres parcelles contiguës, de l'indice applicable à une ou plusieurs parcelles données. L'indice pondéré, calculé sur l'ensemble de ces parcelles, ne doit pas dépasser la valeur admise par la réglementation communale pour la zone considérée." (al. 1); "Le report d'indice d'utilisation doit s'effectuer dans le cadre d'un plan d'aménagement de détail." (al. 2).

2.3.2. Dans le cadre de la révision générale de la LATeC, cette disposition relative au report d'indice a été intégrée dans la loi. La norme de l'aReLATeC étant considérée comme trop rigide, l'art. 130 du projet de loi a étendu les possibilités de report de l'indice, alors uniquement envisageable pour l'indice d'utilisation du sol et dans le cadre d'un PAD, en prévoyant qu'un report des indices mentionnés à l'art. 129 al. 1 du projet de loi est possible, moyennant l'inscription d'une mention au Registre foncier (cf. message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ch. 1.3 p. 4 et ch. 3.09 p. 16). Le message précise encore que: "Le système permet le report de tous les indices mentionnés à l'article 129, pour autant qu'ils soient prévus dans la réglementation communale, indépendamment d'un PAD. Ce système plus adapté à des situations particulières, offre une grande flexibilité aux propriétaires. La jurisprudence exige que les reports d'indice ne puissent se faire qu'entre des terrains affectés à la même zone et pour des terrains contigus. La disposition va volontairement un pas plus loin, en ce sens qu'elle permettrait des reports entre des terrains à proximité l'un de l'autre (p. ex. s'ils sont séparés par une route). Le contrôle des reports effectués, tant pour les propriétaires que pour les autorités, se fait grâce à l'inscription d'une mention au Registre foncier et aux documents qui doivent accompagner toute demande de permis (à préciser dans le règlement d'exécution). Etant donné que le préfet est l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire (procédure ordinaire), en tenant compte du préavis communal, il est logique que la suppression d'une mention ne puisse être levée qu'avec son accord, après consultation de la commune (d'autant que ces deux autorités sont également compétentes en matière de police des constructions)." (cf. message, commentaire ad art. 130 du projet de loi, p. 29).

2.4. Sur le plan fédéral, la jurisprudence considère que le transfert des possibilités de bâtir est admis en droit suisse, même sans disposition légale expresse, l'essentiel étant que la surface voisine mise à contribution pour le calcul de la surface constructible ne puisse plus servir ultérieurement à un tel calcul. Il en a été déduit que ceci implique pratiquement que la surface soit grevée d'une servitude de non-bâtir au profit de la collectivité (ATF 109 Ia 188 consid. 3; 101 Ia 289 consid. 3a). Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 Les indices d'utilisation du sol ont notamment pour but de concrétiser les principes d'aménagement du territoire, en particulier le maintien d'une certaine harmonie entre les constructions et l'espace non bâti (cf. art. 1 et 3 LAT). Ils ne sont toutefois pas les seuls outils à disposition de l'autorité pour atteindre ces objectifs. Les règles sur les distances, sur les dimensions (longueur, largeur, hauteur) et sur l'ordre des constructions (contigu ou non contigu) remplissent en effet des fonctions similaires. Elles peuvent du reste s'appliquer en combinaison avec les indices d'utilisation du sol (arrêt TF 1C_332/2007 du 13 mars 2008 consid. 4.2). Les règles de densité prises isolément ont des conséquences variables selon la surface de la parcelle, qui peut être très petite ou très grande. La surface maximale du bâtiment à construire dépend ainsi du facteur tout fortuit de la taille de la parcelle (ATF 101 Ia 289 consid. 3a). Les objectifs de l'aménagement du territoire susmentionnés doivent donc s'analyser à l'échelle de la zone ou

du quartier concerné et non seulement à l'échelle de la parcelle. C'est pour cette raison que l'on admet que le coefficient d'utilisation ou d'occupation du sol peut être transféré à certaines conditions sur une parcelle contiguë sise dans la même zone (arrêts TF 1C_332/2007 du 13 mars 2008 consid. 4.3; 1P.459/2004 du 9 février 2005 consid. 4.2.3; pour le tout, cf. arrêt TF 1C_389/2013 du 25 mars 2014 consid. 4.1). De plus, le Tribunal fédéral a, de jurisprudence constante, nié l'admissibilité d'un transfert d'indice d'une zone déterminée à une autre zone dotée de différentes prescriptions d'utilisation. Un transfert interzonal aurait en effet pour conséquence qu'en dépit des délimitations de zones, différents indices d'utilisation soient valables dans la région concernée. En outre, des constructions avec différentes utilisations du sol verraient le jour, ce qui serait contraire à l'esprit de la loi. Cela voudrait également dire que les limites de zones définies dans les plans seraient méconnues et que des décisions administratives pourraient modifier les subdivisions opérées par le planificateur communal (cf. ATF 109 Ia 188 consid. 3; arrêt TF 1P.256/2006 du 19 juillet 2006 consid. 2.5). 2.5. Dans un arrêt 602 2014 56 du 6 mars 2015 (cf. consid. 4c), confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt TF 1C_478/2015 du 8 avril 2016), le Tribunal cantonal a constaté que: "Compte tenu du but des transferts d'indice tel que visé par la loi et la jurisprudence, qui est de permettre un usage plus judicieux de la zone à bâtir sans entrave excessive due à la grandeur effective des parcelles, une marge d'appréciation importante doit être reconnue à l'autorité d'exécution, de manière à lui permettre de tenir compte du genre de zone concernée ainsi que de sa grandeur, de son équipement et de sa configuration topographique". Il a précisé que la protection des voisins "est assurée à titre primaire par les autres règles de droit de la construction relatives aux distances et aux hauteurs. Cela étant, si un report d'indice massif devait permettre une construction disproportionnée par rapport à la zone apte à véritablement déséquilibrer l'ensemble du périmètre, il serait possible de considérer que le procédé n'est plus conforme à la zone et l'interdire à ce titre. L'admissibilité même d'un report d'indice dans le cadre d'une zone à bâtir implique donc nécessairement que son ampleur ne peut dépasser une certaine proportion raisonnable, encore compatible avec le caractère de la dite zone (cf. canton de Zoug où le report d'indice maximum ne peut pas excéder un quart de l'indice prévu; arrêt du Tribunal fédéral 1C_351/2012 du 12 février 2013, consid. 8.2)". 3. 3.1. En l'occurrence, le projet prévoit la démolition du bâtiment existant et la construction de deux bâtiments (un bâtiment comprenant des unités en PPE et un autre comprenant des surfaces et locaux destinés à la location) sur l'article eee RF; la commune y disposera de surfaces pour ses propres besoins et ceux de sociétés locales. La majorité des places de stationnement est prévue en souterrain. Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 Les articles ggg et eee RF se trouvent en zone de centre village B selon le PAL de 1991 et celui en cours de révision, fixant tous les deux l'IBUS maximal pour la zone à 0.75. Le RCU prévoit encore qu'un indice complémentaire de 0.20 est prescrit pour les parking et garages. L'article eee RF (anciennement articles eee et fff RF) a une surface totale de 2'885 m², correspondant à la surface de terrain déterminante, étant précisé que le projet prévoit la démolition du bâtiment existant. Quant à l'article ggg RF, propriété de la commune, il a une surface totale de 1'454 m², correspondant à la surface de terrain déterminante. Il ne comporte aucune construction mais uniquement des installations de loisirs et des aménagements, tels qu'un terrain de basket, une place de jeux, des bancs et des bennes pour les déchets verts. Ces parcelles se trouvent toutes deux en bordure de zone agricole; elles ne sont pas attenantes, mais sont séparées par une route. Selon l'extrait du portail cartographique du canton de Fribourg reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>), la situation des parcelles en question se

présente comme suit: Article ggg RF Article eee RF 3.2. Le SeCA a, dans son premier préavis défavorable du 1er février 2021, notamment considéré ce qui suit: "> Le projet s'évolue sur les parcelles eee et fff du Registre foncier (RF); > Ces deux parcelles ont une surface de terrain déterminante (STd) = 2'885 m²; > Suite à cette STd et la valeur d'IBUS de 0,75, le projet peut bénéficier une somme de surface de plancher (Σ SP) = 2'163,75 m² (2'885 m² X 0,75); > Et une Σ SP pour le garage = 577,00 m² (2'885 m² X 0,20) > Suite au CECB A, le projet peut bénéficier [d']un bonus de 10% sur l'IBUS=216,35 m² (2'163,75 X 0,10); > Pour augmenter la Σ SP un report d'IBUS est demandé par la parcelle ggg RF sur sa totalité de sa Σ SP; Et en se référant à l'arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 6 mars 2015, RFJ 2015 p. 61, TC FR 602 2014 56, (Pour être admis, un report d'indice doit remplir plusieurs conditions : Les parcelles doivent être situées dans la même zone. Le transfert d'indice ne doit pas déséquilibrer la zone. L'importance du transfert doit rester dans une mesure acceptable. Le fond bénéficiaire doit assurer un dégagement suffisant à la zone), nous considérons que ce report d'indice ne peut pas être effectué. Par conséquent nous considérons que le projet n'est pas conforme à l'IBUS (art. 22 al 2 RCU);". Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 Suite à la mise à l'enquête complémentaire du projet, le SeCA a rendu un nouveau préavis, favorable avec conditions, le 2 décembre 2021. Il y indique en particulier que: "concernant le report d'IBUS et en nous référant aux préavis de la Commune, de la CAU et du SMO, nous considérons que les conditions de l'arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 6 mars 2015, RFJ 2015 p. 61, TC FR 602 2014 56 (pour être admis, un report d'indice doit remplir plusieurs conditions: les parcelles doivent être situées dans la même zone. Le transfert d'indice ne doit pas déséquilibrer la zone. L'importance du transfert doit rester dans une mesure acceptable. Le fonds bénéficiaire doit assurer un dégagement suffisant à la zone) sont remplies. Par conséquent, nous considérons que le report peut être admis;". 3.3. Sur la base de sa surface de terrain déterminante (2'885 m²) et de la valeur d'IBUS de 0.75, la parcelle eee RF peut sur le principe – et abstraction faite d'éventuels bonus d'IBUS – bénéficier d'une somme de surface de plancher de 2'163.75 m² (2'885 m² x 0.75). La convention de report d'indices conclue entre l'intimée et la commune prévoit le report de l'intégralité de l'IBUS de l'article ggg RF sur l'article eee RF, soit d'une somme de surface de plancher de 1'090.50 m² (1'454 m² x 0.75). Il s'ensuit qu'abstraction faite de l'indice complémentaire pour le garage et du bonus pour les nouvelles constructions respectant la classification A du CECB, le projet disposerait d'une somme de surface de plancher de 3'254.25 m² (4'339 m² x 0.75). Par rapport à la surface de terrain déterminante de la parcelle eee RF, une telle surface correspondrait à un IBUS de 1.12 (3'254.25 m² : 2'885 m²). Comme mentionné ci-dessus, en terme de somme de surface de plancher, la parcelle eee RF pourrait bénéficier – sans le report d'indice – d'un maximum de 2'163.75 m²; avec le report d'indice, cette somme serait dépassée de 1'090.50 m², soit de 50.39 % (1090.50 m² : 2'163.75 m²). Au demeurant et pour autant qu'il puisse être tenu compte de l'indice complémentaire pour le garage et du bonus d'IBUS pour les nouvelles constructions respectant la classification A du CECB également pour le report d'indice ainsi que le soutient l'intimée, le dépassement pour le projet en question serait toujours d'environ 50%. En effet, selon le calcul d'IBUS de l'intimée du 6 juillet 2021, le projet totalise une somme de surface de plancher de 4'434.71 m². Sans le report d'indice, la parcelle eee RF pourrait bénéficier d'une somme des surfaces de plancher maximales de 2'957.12 m². Le projet litigieux dépasse donc l'IBUS admis de 1'477.59 m². Avec une somme de surface de plancher de 4'434.71 m², cela revient à appliquer un IBUS de 1.53 à la parcelle eee RF (4'434.71 m² : 2'885 m²). Comme le souligne l'intimée, il n'existe aucune limite légale

quant à l'importance du report d'indice. Cela étant, cela ne signifie pas que tout report d'indice doit être admis; bien au contraire, il doit remplir certaines conditions, rappelées ci-dessus au consid. 2.5. Or, au regard de ce qui précède, il est manifeste que le report d'indice envisagé en l'espèce atteint une proportion qui ne peut pas être qualifiée de raisonnable. En effet, en admettant la construction d'une surface de plancher totale dépassant d'environ 50% ce qui pourrait en principe être édifié sur la parcelle eee RF en application du RCU, force est de constater que ce transfert d'indice conduit à une densité excessive – sans pour autant permettre une meilleure utilisation des terrains à bâtir – et qu'il est d'une ampleur telle qu'il est incompatible avec le caractère du quartier, respectivement de la zone de centre B. Dans ce contexte, pour juger de la proportionnalité de la mesure, on peut renvoyer à l'arrêt fribourgeois 602 2014 56 cité ci-dessus (et aux références citées; cf. consid. 2.5) qui a estimé qu'un transfert d'indice (dans ce cas, d'indice d'occupation du sol) de 24.5% se situait dans la limite d'environ 25% et restait encore acceptable. Le report du cas d'espèce dépasse très largement 25%, puisqu'il atteint un peu plus de 50%. Malgré le fait que le législateur fribourgeois a voulu élargir les possibilités de report d'indice (en ne le limitant pas à l'IBUS et par l'abandon de l'obligation de le prévoir dans le Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 contexte d'un PAD), un report de 50% apparaît sur le principe manifestement disproportionné. A l'époque, soit sous l'ancien ReLATEC, l'obligation de prévoir un PAD permettait de s'assurer de la bonne intégration dans le tissu bâti par le biais de règles générales. Certes, la nouvelle LATEC permet désormais le report d'indice indépendamment d'un PAD; cela ne signifie en revanche pas que l'aspect d'intégration dans le tissu bâti et l'environnement ne serait plus déterminant. Dans ce contexte, un report augmentant la constructibilité de 50% s'avère incompatible avec une intégration acceptable dans le tissu bâti, puisqu'il revient à augmenter de manière excessive la densité globale de la construction autorisée dans la zone concernée (cf. notamment arrêt TF 1C_430/2019 du

E. 25

mars 2021). En l'occurrence, en se référant aux préavis de la commune et de la CAU, le SeCA a finalement estimé que le report d'indice pouvait être admis. Pour autant que ce préavis positif soit lié à la position de la CAU, il peut être relevé ce qui suit. Les modifications apportées au projet ont permis à la CAU de préavisier favorablement ce dernier; elle a notamment relevé que celui-ci avait bien évolué, dans le sens des recommandations émises dans son premier préavis, précisant que les entrées aux immeubles tiennent mieux compte des niveaux du terrain naturel, en évitant des encaissements et des mouvements du terrain trop importants, les volumes bâtis et les toitures ont été simplifiés, sans trop de fragmentations. Toutefois, il doit être constaté que le rôle de la CAU est d'examiner, sur requête du SeCA 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 (cf. art. 5 LATEC). Il lui appartient ainsi d'examiner l'intégration du projet dans son environnement. Elle ne se prononce en revanche aucunement – ce qui n'est d'ailleurs pas son rôle – sur le respect des règles du droit de la construction, telles que la hauteur, les distances ou les indices. Ainsi donc, un préavis favorable de cette commission ne saurait consister en un motif déterminant permettant d'admettre un report d'indice. En l'espèce, et même si la CAU estime que le projet peut être admis sous l'angle de son intégration, le report d'indice envisagé doit être qualifié de considérable au vu de la surface déterminante de la parcelle eee RF et, dans la mesure où il permettrait l'implantation de constructions bénéficiant d'une capacité constructive très nettement supérieure à celle en principe autorisée par le RCU, à savoir en l'occurrence environ de plus de 50% de la surface de

plancher totale admise, il entraîne un déséquilibre dans le secteur et apparaît ainsi déraisonnable. La volumétrie des bâtiments peut être augmentée d'une manière qui, malgré les autres prescriptions relatives à la constructibilité, lèse les droits des voisins, cela d'autant plus qu'en raison des bonus liés à des parkings souterrains ou au CECB A, cet effet est encore augmenté. En l'occurrence, ce déséquilibre se trouve encore amplifié par le fait que le transfert d'indice s'effectue entre deux parcelles séparées par une route et qu'il revient à rendre une parcelle de près de 1'500 m² sise en zone à bâtir totalement inconstructible. En ce sens, il modifie manifestement de manière conséquente le caractère de la zone en question et remet également en cause les objectifs de la planification locale. A cela s'ajoute encore que l'on se trouve en l'occurrence dans un tissu villageois et en bordure de zone agricole. En définitive, le report d'indice atteint un résultat qui s'avère incompatible avec le but de la planification et, partant, se révèle non conforme à la zone concernée. Certes, le planificateur local n'est pas de cet avis mais il ne faut pas perdre de vue que, dans la présente occurrence, celui-ci a un intérêt direct à la réalisation de ce projet concret qui intégrera des locaux communaux, de sorte que le projet ne saurait pas non plus être admis sous l'angle de la marge de manœuvre importante accordée au planificateur local. Il est encore précisé que le fait que le projet comprend des locaux destinés à être occupés par la commune ou des sociétés locales ne change à l'évidence rien à ce constat. En réalité, les bâtiments Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 projetés n'ont plus de rapport avec la zone de centre B, mais, avec un indice utilisé de 1.12, respectivement de 1.53, relèvent d'une zone d'habitation à haute densité. Enfin, l'intimée prévient que, sans le report d'indice, elle se verrait contrainte de redimensionner son projet et que, dans ce cas, elle n'intégrerait pas les locaux destinés à la commune et aux sociétés locales et renoncerait aux places de parc en sous-sol – qu'elle ferait par conséquent à l'extérieur –, ainsi qu'aux abris PC. Elle soutient cependant que le volume des constructions ne s'en trouverait pas modifié. Outre le fait que la Cour de céans ne peut qu'examiner le projet concret ayant fait l'objet de la demande de permis de construire, ces allégations ne sauraient être suivies pour justifier le report massif et déraisonnable d'indice souhaité. En effet, sans report d'indice et sans l'indice complémentaire pour le garage, il est manifeste que le volume des constructions ne restera pas identique. Par ailleurs, le projet nécessite un nombre important de places de stationnement et rien ne permet d'affirmer à ce stade que l'espace extérieur sera suffisant pour les accueillir ni qu'elles y seraient admises. Finalement, le calcul effectué par l'intimée pour démontrer l'impact d'un report d'IBUS limité à 25% n'y change également rien, ce d'autant plus que la commune – propriétaire du terrain grevé du report d'indice – a conditionné le report d'indice à la création de locaux communaux (cf. son préavis du 8 septembre 2021). Il résulte de ce qui précède que le report d'indice ne peut pas être admis.

3.4. Dès lors que le transfert d'indice massif ne peut en l'occurrence pas être admis pour les motifs exposés ci-dessus, point n'est besoin d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants, notamment en lien avec la révision du PAL en cours et la façon de calculer l'IBUS.

4. Bien fondé, le recours (602 2022 99) doit être admis. Partant, les décisions de la lieutenant de préfet du 16 février 2022 sont annulées. L'affaire étant jugée au fond, la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2022 101) devient sans objet.

5. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) – sont mis pour trois quarts à la charge de l'intimée qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). Obtenant gain de cause, les recourants ont droit à une indemnité de

partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). En l'occurrence, l'affaire – qui se limite à la problématique du report d'indice – n'est pas d'une ampleur ou d'une complexité particulière qui justifierait de s'écarter de la limite maximale de CHF 10'000.- d'honoraires prévue par l'art. 8 al. 1 du tarif. Les recourants font certes valoir que Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 l'intimée a débuté les travaux le 21 mars 2022 et que, partant, ils ont dû, d'une part, déposer une requête de mesures provisionnelles urgentes tendant à faire interdire immédiatement les travaux et, d'autre part, dénoncer par la suite des travaux qu'ils considéraient ne pas être admissibles. Cela étant, ces circonstances de fait, du reste inhérentes à bon nombre de procédure de permis de construire, n'apparaissent pas déterminantes pour motiver un dépassement de la limite ordinaire de CHF 10'000 d'honoraires, ce d'autant plus que les travaux entrepris s'effectuent aux risques de la constructrice. Compte tenu de cette situation et de la liste de frais déposée par la mandataire des recourants – qui porte sur CHF 12'479.20 d'honoraires, dont certaines opérations apparaissent en outre déraisonnables (tel que 1h20 pour "établissement de la liste de dépens, courrier accompagnatif et courrier au TC") –, il se justifie de fixer l'indemnité de partie à un montant de CHF 10'893.20 (honoraires: CHF 10'000.-; débours: CHF 114.40; TVA à 7.7%: CHF 778.80). Celle-ci est mise pour trois quarts à la charge de l'intimée et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg. la Cour arrête : I. Le recours (602 2022 99) est admis. Partant, les décisions de la Lieutenante de préfet du district de la Veveyse du 16 février 2022 sont annulées. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2022 101), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis pour trois quarts (soit CHF 2'250.-) à la charge de l'intimée. IV. L'avance de frais de CHF 3'000.- versée par les recourants leur est restituée. V. Un montant de CHF 10'893.20 (dont CHF 778.80 au titre de la TVA) à verser à Me Christine Magnin à titre d'indemnité de partie, est mis pour trois quarts à la charge de l'intimée (soit CHF 8'169.90) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 2'723.30). VI. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 30

jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 26 juillet 2022/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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