

# FR\_GERICHTE 602 2024 27 vom 29. November 2024

FR Kantonsgericht, 2024-11-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_27)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 27 du 29 novembre 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 27 del 29 novembre 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours de l'opposante, propriétaire d'une parcelle à proximité, qui est atteinte par la décision rejetant son opposition et qui peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. c CPJA et 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1). En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

### E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

### E. 2.5

et 3.5 pièces, et n'est donc pas destinée à accueillir des ménages nombreux. Il faut encore rappeler qu'il n'est pas dans l'esprit du plan directeur cantonal (PDCant) de densifier les endroits où la desserte en transports publics n'est pas suffisante, comme le retient la Lieutenante de préfet pour justifier une dérogation à l'art. 26 RCU. Quant au respect du volume existant, la Cour tient à souligner qu'il reflète un choix de politique de la commune que La Lieutenante de préfet se devait de respecter. Rien n'empêche l'intimée de construire sur sa parcelle en respectant les prescriptions du RCU et la volumétrie des bâtiments existants. La commune a en effet fait le choix délibéré d'encadrer la volumétrie dans son règlement et ce, malgré la révision de son PAL en 2018. C'est le lieu de souligner que, aux dires de la constructrice, il serait courant, du moins dans ce quartier, que les constructions ne respectent pas le RCU. Elle ne démontre toutefois pas en quoi tel serait le cas. Qui plus est, elle perd de vue que le but premier poursuivi par le législateur est d'éviter de faire de la dérogation la règle. Il n'en va pas autrement même si les communes estiment que leur règlement communal d'urbanisme n'est plus adapté ou que son application a des effets non voulus initialement. En s'en tenant avant tout à la réglementation communale, il s'agit bien plus de renforcer sa légitimité démocratique et la sécurité du droit pour toutes les personnes concernées (cf. supra consid. 4.1.2). Or, rien n'indique que la commune ne connaissait pas

parfaitement la situation de ce quartier au moment où elle a adopté son RCU. Si, comme le prétend la constructrice, sa volonté était ne plus appliquer certaines de ses dispositions, on ne comprend pas pourquoi elle n'a pas entrepris de démarches en vue de leur modification.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 La Cour ne voit ainsi pas quelle circonstance particulière ou quel intérêt public prépondérant pourrait justifier l'octroi d'une dérogation aux dispositions du RCU, en particulier aux règles spéciales qui régissent justement le périmètre à prescription particulière de G.\_\_\_\_\_.

### **E. 3.1**

Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone concernée. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la 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 et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet du permis de construire est donc de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. 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, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non 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 (cf. arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; 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 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101). 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.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16

### **E. 3.2**

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 de ces services spécialisés 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 émanant 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 de circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'expert en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, une pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut dès lors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

### **E. 4**

mètres (al. 5). La hauteur totale maximale des bâtiments est de 11 mètres et la hauteur à la gouttière ne peut excéder 7 mètres (al. 6). Le degré de sensibilité au bruit est de niveau III (al. 7). En matière d'architecture, les constructions et transformations doivent respecter le volume, la hauteur, les pentes des toits, les matériaux et les couleurs des constructions

avoisinentes caractéristiques (al. 8). Les toitures doivent être à 2 ou 4 pans, avec une pente comprise entre 30° et 45°. Les toits plats sont admis uniquement pour les petites constructions au sens de l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RSF 710.7). Les pans inversés sont interdits, et les tuiles doivent être en terre cuite de teinte naturelle. Des ouvertures en toiture (lucarnes, velux) sont autorisées si elles ne nuisent pas à l'esthétique générale du bâtiment. L'orientation du faîte doit être parallèle ou perpendiculaire aux courbes de niveaux dans le périmètre à prescription particulière de F. \_\_\_\_\_ et G. \_\_\_\_\_, et parallèle ou perpendiculaire aux routes dans le périmètre à prescription particulière de J. \_\_\_\_\_ (al. 9). Les matériaux, revêtements et couleurs sont soumis à l'approbation du Conseil communal (al. 10). Une demande préalable selon l'art. 137 LATeC est obligatoire pour chaque projet de construction (al. 11). Enfin, dans les périmètres à prescriptions particulières, les constructions en deuxième profondeur sont interdites, à l'exception des petites constructions au sens de l'AIHC et des aménagements extérieurs. Les distances de construction et la hauteur doivent être maintenues, et les ouvertures en toiture sont admises sous réserve du respect de l'al. 9 (al. 12). Il sied également de préciser que l'art. 26 RCU définit les règles relatives aux places de stationnement. Chaque propriétaire qui bâtit, transforme ou agrandit, est tenu de prévoir sur son terrain des places de stationnement. Les valeurs fixées ci-après seront arrondies à l'unité

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 supérieure à la fin de tous les calculs. Pour les habitations individuelles, une place de stationnement est requise par 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (SBP), conformément à la norme VSS SN 640 281 de 2013, avec un minimum d'une place par appartement. Pour les habitations groupées et collectives, 10% de places supplémentaires doivent être prévues pour les visiteurs. En ce qui concerne les deux-roues légers, un minimum d'une place de stationnement par pièce du logement est exigé, selon la norme VSS SN 640 065 de 2011 (al. 1). Toujours selon l'art. 26 RCU, le Conseil communal se réserve le droit d'exiger en tout temps l'adaptation du nombre de places de stationnement conformément aux normes, en cas de changement d'utilisation ou si le nombre de places existantes s'avère insuffisant (al. 3). Si un propriétaire se trouve dans l'impossibilité de réaliser des places de stationnement sur son terrain, la commune peut l'astreindre à payer une contribution de remplacement (al. 4). Enfin, la création de places de stationnement à l'intérieur d'un site protégé doit faire l'objet d'une demande préalable au sens de l'art. 137 LATeC (al. 5).

#### **E. 4.1**

L'art. 17 RCU définit les règles applicables à la zone village. Cette zone est destinée aux habitations, aux exploitations agricoles et aux activités commerciales, de services et d'artisanat (al. 1). L'ordre des constructions est non contigu (al. 2), avec un indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 1.00 (al. 3) et un indice d'occupation du sol (IOS) de 0.5 (al. 4). La distance minimale à la limite de propriété est fixée à la moitié de la hauteur de la construction, avec un minimum de

#### **E. 4.2**

En l'occurrence, le projet litigieux consiste en la démolition d'un bâtiment existant et la construction de quatre immeubles d'habitation collective, totalisant 28 logements, ainsi que d'un parking souterrain commun. Ces constructions sont prévues sur deux parcelles situées dans la zone village de la commune, plus précisément dans le périmètre à prescription

particulière du secteur G. \_\_\_\_\_, tel que défini par le plan d'aménagement local (PAL). Les quatre bâtiments, aux plans et façades identiques, s'organisent selon une implantation en quinconce. Deux d'entre eux, orientés est-ouest, sont disposés perpendiculairement à la route (bâtiments B et D), tandis que les deux autres, orientés nord-sud, lui sont parallèles (bâtiments A et C). Leur gabarit en surface est très similaire. En effet, les calculs de volumétrie effectués le 31 mars 2023 par la constructrice indiquent une volumétrie en surface (hors parking et sous-sol) d'environ 2'635 m<sup>3</sup> pour chaque bâtiment, soit un total d'environ 10'542 m<sup>3</sup>. Le projet se situe à proximité de bâtiments classés: à l'ouest, un grenier et un ancien château, en catégorie B, et à l'est, une chapelle, en catégorie A. Le terrain concerné est en bordure de zone agricole et fait face, au nord de la route cantonale, à un ensemble de villas, dont de la recourante. Selon les plans du 22 septembre 2023, le projet prévoit la création de 52 places de stationnement en sous-sol et de 4 places en surface, incluant les places visiteurs. L'accès au parking souterrain depuis la route cantonale s'effectue par une rampe située à l'ouest, tandis que l'accès depuis les places extérieures se fait par l'ouest du bâtiment C. Le projet intègre également des aménagements paysagers, avec notamment la plantation d'un verger dans la partie sud-est de la parcelle, d'arbres et de buissons dans la cour de jeux au sud-ouest, et la création d'une "cour de ferme" entre la rue et les habitations au nord des parcelles.

### **E. 4.3**

Il convient à présent d'analyser la conformité du projet au RCU et d'identifier, cas échéant, les points sur lesquels il s'en écarte.

#### **E. 4.3.1**

La Cour note d'emblée que la constructrice ne conteste pas la non-conformité du projet à l'art. 17 al. 9 RCU en ce qui concerne l'orientation des faîtes des bâtiments, disposition qui prescrit une orientation parallèle ou perpendiculaire aux courbes de niveaux dans le périmètre à prescription particulière de G. \_\_\_\_\_. Le SeCA a d'ailleurs lui aussi relevé cette non-conformité dans son préavis du 18 juillet 2023.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 Nonobstant cela, l'autorité intimée a admis l'orientation des faîtes telle que projetée, en se fondant notamment sur l'avis de la CAU qui a estimé que l'implantation des bâtiments s'intégrait dans son environnement. La Cour constate donc que le permis de construire délivré déroge, sur ce point, aux plans et à leur réglementation au sens de l'art. 147 LATeC.

#### **E. 4.3.2**

Il est également évident que le projet s'écarte des dispositions du RCU en ce qui concerne le nombre de places de stationnement prévues. Le projet prévoit en effet la création de 52 places de stationnement en sous-sol et de 4 places en surface. Or, dans son préavis du 21 juin 2023, le SMO a estimé que le justificatif de stationnement doit se conformer à l'art. 26 RCU, lequel limite le nombre de places admissibles à 31 pour le projet en cause. La constructrice ne conteste pas le calcul effectué par le SMO pour déterminer le nombre de places de stationnement requises conformément à l'art. 26 RCU, lequel prévoit une place de stationnement par 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher pour les habitations individuelles, conformément à la norme VSS SN 640 281 de 2013, avec un minimum d'une place par appartement, ainsi que 10 % de places supplémentaires pour les visiteurs pour les habitations groupées et collectives. En revanche, la constructrice soutient que la commune a exigé une adaptation du nombre de places conformément à l'art. 26 al. 3 RCU. Dans son

second préavis du 26 octobre 2023, le SMO conteste cette interprétation et rappelle que l'adaptation du nombre de places de stationnement prévue à l'art. 26 al. 3 RCU vise uniquement à permettre une adaptation pour se conformer aux normes VSS et non pour y déroger. D'un point de vue littéral, la Cour constate que le RCU confère à la commune uniquement le droit d'exiger une adaptation du nombre de places de stationnement en conformité avec les normes VSS. Or, il n'est pas contesté que, selon le calcul du SMO, ces normes limitent à 31 le nombre de places admissibles en l'espèce. Selon les calculs effectués par la constructrice le 31 mars 2023 dans le cadre de la mise à l'enquête, le nombre de places de stationnement requises s'élève effectivement à 28 places calculées selon le nombre de logements, auxquelles s'ajoutent 3 places visiteurs (10% de 28, arrondis à l'entier supérieur). Force est donc de constater que, en exigeant de la constructrice la création de places supplémentaires, le conseil communal a exigé d'elle qu'elle dépose un projet non conforme aux dispositions de son propre RCU. En conséquence, en s'écartant du préavis défavorable du SMO et en autorisant un nombre de places de stationnement supérieur à celui prévu par le RCU, le permis de construire déroge, sur ce point également, aux plans et à leur réglementation au sens de l'art. 147 LATeC.

#### **E. 4.3.3**

La décision attaquée est également critiquée pour déroger aux plans et à leur réglementation en autorisant des constructions en deuxième ligne. Le bâtiment D, situé le plus à l'est, se trouverait derrière le bâtiment C, à tout le moins partiellement. Or, l'art. 17 al. 12 RCU interdirait de telles constructions dans les secteurs à prescription particulière, comme celui concerné en l'espèce. Dans son préavis du 18 juillet 2023, le SeCA a considéré que, vu en plan vertical, aucun bâtiment ne se trouve en deuxième profondeur et que le projet est donc conforme aux prescriptions particulières du secteur. La Lieutenante de préfet s'est ralliée à cet avis. En l'occurrence, la Cour estime difficile de se fonder uniquement sur les affirmations du SeCA. Après examen du plan d'implantation du 22 septembre 2023, reproduit partiellement ci-dessous, la Cour constate qu'à partir de certains points situés sur la route cantonale, le bâtiment D se retrouve

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 en deuxième plan par rapport au bâtiment C et est masqué par ce dernier, au moins partiellement, peu importe de savoir s'il y a lieu d'apprécier la seconde profondeur d'un point de vue vertical, selon un axe nord-sud, ou perpendiculaire à la route cantonale. Cet effet est également visible depuis l'art. iii, propriété de la recourante. [plan supprimé] Ainsi, en affirmant qu'aucun bâtiment ne se trouve en seconde profondeur, soit qu'aucun bâtiment n'est masqué par un autre, et ce, malgré leurs distances différentes par rapport à la route, l'autorité intimée se base sur une constatation inexacte et incomplète des faits. Il ressort en effet des plans que tel n'est pas le cas. Il faut donc admettre que le permis de construire déroge, au moins partiellement, aussi à l'interdiction de construire en deuxième ligne imposée par l'art. 17 al. 12 RCU.

#### **E. 4.3.4**

Il reste à examiner les griefs relatifs au respect de la volumétrie des bâtiments environnants. Il est reproché au permis de construire litigieux d'autoriser la construction de bâtiments dont la volumétrie s'écarte de celle des habitations individuelles directement adjacentes et que le volume de l'ancienne ferme ne peut être pris en compte puisqu'elle est destinée à être démolie pour faire place au projet. Quant aux autres fermes, elles seraient beaucoup trop éloignées du projet pour être considérées comme des constructions avoisinantes

caractéristiques. Dans son préavis du 7 juillet 2023, la CAU souligne la sensibilité du site du projet, marquée par la présence d'un patrimoine architectural important, notamment le château transformé à l'ouest et la chapelle à l'est. Le site est très exposé à la vue depuis le sud du paysage environnant. La CAU observe que les bâtiments projetés, dont le gabarit est très proche de celui des fermes locales, sont implantés à des altitudes légèrement différentes, ce qui crée une variation dans les niveaux des toitures. Elle relève que l'espace extérieur est structuré en quatre sous-espaces distincts, chacun avec son propre caractère et son ambiance. Cette organisation correspond, selon elle, bien à la nature des deux sous-espaces extérieurs qui assurent la transition entre la rue, l'espace public et les habitations. En bas de la parcelle, les deux sous-espaces destinés à un usage commun permettraient au paysage rural de s'infiltrer entre les bâtiments. L'implantation en quinconce autoriserait le projet de dialoguer avec le contexte et d'établir des relations spatiales structurées. La Lieutenante de préfet estime pouvoir se rallier au préavis de la CAU et considère, par conséquent, que le volume des bâtiments projetés est conforme aux prescriptions du RCU. Dans le cadre de sa décision du 17 mai 2021, par laquelle le préfet a refusé le premier projet présenté par la constructrice, ce dernier retenait pourtant que le projet litigieux se situait le long de la route de K. \_\_\_\_\_, où se trouvait une dizaine de constructions de type habitations individuelles, dont la superficie varie entre 97 m<sup>2</sup> et 167 m<sup>2</sup>. Il existait également une habitation mixte de deux logements et un bâtiment industriel de 554 m<sup>2</sup>. Sur cette base, il relevait qu'il était possible de constater, "de manière objective", que le volume des futures constructions ne correspond pas aux volumes des habitations individuelles environnantes; ceux-ci étant environ deux à trois fois moins importants. En l'occurrence, le projet a certes subi plusieurs modifications depuis le premier refus préfectoral, notamment en ce qui concerne le nombre de logements, passant de 37 à 28, et l'orientation des bâtiments. Toutefois, il ressort du portail cartographique – dont un extrait est reproduit ci-dessous – que la surface des bâtiments projetés n'a pas fondamentalement diminuée, les bâtiments du

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 premier projet étant indiqués par un hachurage bleu et ceux du projet actuellement litigieux par un hachurage rouge. [plan supprimé] La Cour constate donc d'abord qu'il peut toujours être retenu que le volume de chaque bâtiment projeté est, de manière objective, deux à trois fois plus important que celui des habitations individuelles voisines. Il est ensuite vrai que le gabarit des bâtiments projetés se rapproche de celui des fermes locales, mais celles-ci sont beaucoup plus éloignées que les habitations individuelles existantes, construites il y a une dizaine d'années seulement. La présence à proximité d'un seul bâtiment industriel, au volume lui aussi important, ne saurait non plus justifier à elle seule la construction de quatre bâtiments – au surplus à des fins d'habitation – de cette taille, d'autant plus que le lieu choisi pour le projet est, comme le souligne la CAU, un site sensible. Il est aussi exclu de se fonder sur le volume de la ferme qui doit être démolie. Une telle approche serait contraire au prescrit de l'art. 17 al. 8 RCU qui dispose que les constructions et transformations doivent notamment respecter le volume des constructions avoisinantes caractéristiques. Or, l'ancienne ferme, qui est destinée à la démolition, ne peut manifestement pas être considérée comme une construction avoisinante, ni même caractéristique. Ainsi, tout comme l'a souligné le préfet dans sa décision du 17 mai 2021, c'est bien, dans le cas d'espèce, la présence de petites habitations individuelles en face du site prévu pour le projet qui doit être objectivement prise en considération, aux yeux de la Cour, au titre de constructions avoisinantes caractéristiques au sens de l'art. 17 al. 8 RCU. La Cour peine donc à comprendre pourquoi la Lieutenante de préfet n'a pas suivi le même

raisonnement objectif dans le cadre de l'examen du présent permis, d'autant plus que la configuration des lieux et des bâtiments environnants est identique ou pratiquement identique au premier projet. Elle n'explique en tout cas pas pourquoi ce changement de considérations se justifierait dorénavant. D'ailleurs, il convient de rappeler que la CAU, dans le cadre du premier projet de construction présenté par la constructrice, avait émis un préavis défavorable. Ce refus était notamment motivé par le fait que le projet donnait le sentiment d'une trop grande densité, non seulement en raison de la masse bâtie importante et des volumes conséquents, mais aussi en raison des constructions à proximité et des vis-à-vis resserrés. Or, comme on l'a vu, le volume bâti en surface du projet actuel est très similaire à celui du premier projet. Par ailleurs, le fait que la CAU ait dorénavant préavisé favorablement le présent projet n'est d'aucun secours, dès lors que celle-ci ne s'est aucunement prononcée sur la conformité du projet aux prescriptions du RCU. Il faut, au contraire, bien admettre que les préavis de la CAU n'indiquent nulle part que les bâtiments projetés respectent le volume du bâti existant. En revanche, c'est à juste titre que cette commission s'est concentrée sur l'aspect esthétique des bâtiments et leur intégration subjective dans l'environnement. Il convient de rappeler que le rôle de la CAU est d'examiner les projets qui, de par leur nature, leur situation et leurs dimensions, ont un impact important sur leur environnement (art. 5 LATeC). Il lui appartient ainsi d'examiner l'intégration, notamment esthétique, du projet dans son environnement. En revanche, la Cour a déjà rappelé que la CAU n'a pas à se prononcer sur le respect des règles du droit de la construction (cf. arrêt TC FR 602 2022 99 du 26 juillet 2022 consid. 3.3), dont font partie les prescriptions de l'art. 17 RCU, lequel impose notamment de construire dans le respect du volume des constructions avoisinantes caractéristiques.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 Compte tenu de l'importance des ouvrages projetés, il faut donc en conclure que leur volume ne respecte pas celui des constructions avoisinantes caractéristiques, notamment la série d'habitations individuelles situées de l'autre côté de la route. Par conséquent, le projet déroge également sur ce point à l'art. 17 RCU et ainsi aux plans et à leur réglementation au sens de l'art. 147 LATeC.

#### **E. 4.4**

En l'occurrence, il ressort du dossier qu'aucune demande de dérogation aux dispositions précitées du RCU n'a été déposée. Dès lors que le Tribunal dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer, il y a lieu d'examiner si une telle dérogation peut être octroyée

##### **E. 4.4.1**

Selon l'art. 2 al. 1 LAT, il incombe au droit cantonal et communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones – en particulier au sein du territoire constructible (cf. arrêts TF 1C\_155/2019 du 11 décembre 2019 consid. 2.1.2; 1C\_644/2017 du 31 août 2018 consid. 2.1.2). Dans ce cadre, les autorités compétentes doivent notamment élaborer des plans d'affectation qui régissent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT; cf. ATF 144 I 318 consid. 6; arrêt TF 1C\_249/2015 du 15 avril 2016 consid. 5.1). Les plans d'affectation concrétisent et précisent les plans directeurs, dont ils se distinguent (cf. ATF 143 II 276 consid. 4.2.1). Contrairement aux plans directeurs qui n'ont force obligatoire que pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT), les plans d'affectation s'imposent à tous (art. 21 LAT); ils conditionnent notamment l'octroi des permis de construire (art. 22 al. 2 let. a LAT; cf. ATF 138 I 131 consid. 4.1).

#### **E. 4.4.2**

L'obligation de planifier vise notamment à garantir que la pesée des intérêts s'effectue dans le cadre d'une procédure de planification qui assure la participation de la population (art. 4 LAT) et la protection juridique des personnes concernées (art. 33 LAT; cf. ATF 129 II 63 consid. 2.1; 124 II 252 consid. 3; 120 Ib 207 consid. 5; arrêts TF 1C\_561/2016 du 14 novembre 2017 consid. 4; 1C\_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1). La participation des administrés doit intervenir dès le début de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci est encore susceptible d'être modifiée. Il s'agit non seulement de renforcer la légitimité démocratique des instruments de planification, mais aussi de prévenir autant que possible les oppositions. En principe, toutes les personnes concernées par la mesure d'aménagement sur le territoire en question doivent être informées, que ce soit par le biais de séances d'information, de publications officielles ou par l'intermédiaire des médias. De plus, toute personne peut demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT vise à éviter que les projets soient élaborés sans transparence et à empêcher que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen effectif d'intervenir dans le processus et d'exercer une influence réelle sur le résultat final (cf. ATF 143 II 467 consid. 2). Dès lors, compte tenu des buts poursuivis et des intérêts protégés par les normes d'aménagement du territoire, leur respect s'impose de manière générale et l'octroi d'une dérogation aux plans et à leur réglementation constitue l'exception (cf. arrêts TC FR 602 2018 26 du 19 février 2019 consid. 3.2; 602 2015 43 du 18 janvier 2016). Les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires ne doivent pas nécessairement être interprétées restrictivement, mais selon les méthodes d'interprétation classiques. Une dérogation peut ainsi s'avérer indispensable pour éviter une application trop rigide de la réglementation ordinaire. En tout état de cause, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs qu'elle poursuit: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution conforme à l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas d'espèce. L'octroi d'une dérogation ne saurait toutefois

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 devenir la règle, faute de quoi l'autorité compétente en matière de permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par sa pratique dérogatoire. Seul un cas particulier, où l'application stricte de la réglementation aboutirait à des solutions contraires à la volonté du législateur, peut justifier une dérogation. Pour cette raison, une dérogation ne peut être accordée si elle est contraire au sens et au but de la norme (cf. arrêt TF 1C\_196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.3 et 5.4). L'octroi d'une dérogation implique une pesée des intérêts entre, d'une part, l'intérêt public et les intérêts privés de tiers au respect des dispositions concernées et, d'autre part, l'intérêt du propriétaire à obtenir la dérogation. Une dérogation n'est admissible que lorsque la balance penche en faveur de la non-application de la réglementation générale (cf. arrêt TC FR 602 2018 26 du 19 février 2019 consid. 3.2). Il en va également de la sécurité du droit. En effet, le cadre d'utilisation du droit de propriété doit être prévisible pour tous, afin que l'application des règles ne devienne pas discrétionnaire en soi. Il convient de préciser que des motifs purement économiques, la recherche de la meilleure solution architecturale ou d'une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à justifier une dérogation (cf. arrêt TF 1C\_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4). En revanche, l'autorisation dérogatoire se justifie lorsque l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif (cf. ATF 117 Ib 125 consid. 6d; arrêt TC FR 602 2008 117 du 15 juin 2010 consid. 4b).

#### **E. 4.4.3**

En droit cantonal, ces principes sont repris à l'art. 148 LATeC, qui dispose que des dérogations aux dispositions de la loi et du règlement d'exécution ou aux plans et à leur réglementation peuvent être accordées, pour autant qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés (al. 1). Dans ce contexte, le message n° 43 du Conseil d'Etat du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions précise explicitement que le transfert de compétence au préfet, introduit avec la nouvelle LATeC, devait permettre de renforcer le principe selon lequel la dérogation doit rester l'exception. En effet, il est apparu dans la pratique que certaines communes avaient tendance à faire de la dérogation la règle lorsque les prescriptions de leur règlement communal d'urbanisme ne leur semblaient plus adaptées ou que leur application avait des effets non voulus initialement (p. 16 ad ch. 3.10; cf. ég. arrêt TC FR 602 2016 129 du 30 mars 2017 consid. 5a).

#### **E. 4.4.4**

En l'espèce, il ressort tout d'abord des observations de la constructrice et des arguments avancés par la Lieutenant de préfet que l'orientation des façades aurait été imposée par la CAU, qui aurait refusé l'orientation en biais proposée dans le premier projet ayant fait l'objet d'un refus de permis de construire le 17 mai 2021 (dossier FRIAC no III). La constructrice soutient notamment que l'orientation parallèle ou perpendiculaire aux courbes de niveaux ne serait jamais respectée dans le secteur, citant en exemple les habitations individuelles situées en face du projet qui sont alignées à la route cantonale et non aux courbes de niveaux. En ce qui concerne le nombre de places de stationnement, il serait ensuite imposé par la commune. Suite au premier préavis défavorable du SMO, la commune aurait en effet écrit à la constructrice pour lui signifier qu'elle n'accepterait aucune réduction du nombre de places de stationnement. S'agissant de la disposition des bâtiments en seconde ligne, la CAU aurait également estimé que les bâtiments s'intégreraient harmonieusement dans le paysage et dans leur environnement à l'emplacement prévu. Enfin, la Lieutenant de préfet rappelle que le secteur est destiné à être densifié en vertu de la LAT et que l'art. 17 al. 8 RCU vise non pas à contrevenir au principe de densification, mais à limiter le volume

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 des projets de construction afin qu'ils s'harmonisent avec les volumes des constructions environnantes. Les arguments avancés sont peu convaincants. La commune, bien que favorable au projet, ne justifie nullement la nécessité de déroger à son règlement, se contentant en substance d'affirmer que le projet n'appelle pas de remarques particulières. Contrairement aux affirmations de la Lieutenant de préfet et de la constructrice, on ne peut déduire de ce seul préavis que la dérogation est justifiée. Cela reviendrait à violer manifestement l'esprit des art. 147 ss LATeC ainsi que le but du transfert de compétence vers les préfectures, poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la nouvelle loi (cf. supra consid. 4.1.3). La Cour relève ensuite que la CAU, dans ses différents préavis, n'indique jamais qu'il est justifié de déroger aux prescriptions du RCU. Elle mentionne tout au plus laconiquement, dans son préavis du 7 juillet 2023, que "grâce à l'implantation en quinconce, le projet dialogue avec le contexte et établit avec celui-ci des relations spatiales structurées", uniquement dans le but de justifier l'emplacement des entrées des immeubles (sur le rôle de la CAU, cf. supra consid. 4.3.4). En ce qui concerne l'orientation des façades, la Cour souligne que le respect de la règle du RCU s'impose d'autant plus que le projet diffère du caractère des villas existantes et qu'il constitue un premier cas

de densification. On ne saurait donc justifier la dérogation en se fondant sur l'orientation des maisons individuelles déjà présentes, dans le cas contraire, la disposition correspondante du RCU serait vidée de sa substance. En outre, selon le SMO, la commune n'a pas apporté la preuve d'un besoin insuffisant en places de stationnement pour justifier une dérogation à l'art. 26 RCU. La Cour partage cet avis et ne parvient pas à se convaincre qu'il serait impératif que chaque appartement dispose de deux places de stationnement, en particulier dans la mesure où la majeure partie d'entre eux oscille entre des

#### **E. 4.4.5**

A l'inverse, il faut rappeler que le projet s'écarte du RCU sur de nombreux points, malgré les avertissements des autorités spécialisées dans le cadre de leurs différents préavis. La constructrice persiste toutefois à déposer des projets qui dépassent manifestement les prescriptions du RCU, de sorte que l'on peut sans autres retenir que son approche est motivée avant tout par un intérêt économique et une utilisation optimale de son terrain. Or, la jurisprudence est claire: un tel intérêt ne suffit pas (cf. arrêt TF 1C\_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4). La décision attaquée ne lui est d'aucun secours. Elle ne détaille pas la pesée des intérêts effectuée et repose sur la prémisse erronée que la CAU s'est prononcée sur le respect du RCU concernant le volume et l'orientation des bâtiments prévus. La préfecture a ainsi omis de procéder à l'examen requis par la loi et la jurisprudence, s'en remettant sans réserve aucune à l'avis de la CAU et, surtout, à celui de la commune. En l'absence de circonstances particulières ou d'intérêt public prépondérant, et à défaut d'élément technique justifiant de s'écarter des prescriptions adoptées par le législateur communal, à l'occasion de surcroît d'une réforme encore récente de son PAL, l'intérêt à la prévisibilité des plans et au respect de leur réglementation s'impose aux yeux de la Cour de céans face à l'intérêt économique privé de la constructrice et à l'utilisation optimale de sa parcelle. Le projet ne peut, partant, pas être exceptionnellement autorisé sur la base de l'art. 148 LATeC.

#### **E. 5.1**

En résumé, il se justifie de retenir que le projet n'est pas conforme aux prescriptions de la zone village et du périmètre à prescription particulière de G.\_\_\_\_\_. Il en va de même quant aux prescriptions qui régissent le nombre de places de stationnement. Le projet ne peut pas non plus faire l'objet d'une autorisation dérogatoire exceptionnelle, surtout que le refus du permis de construire, respectivement d'une dérogation aux plans et à leur réglementation, ne revêt manifestement pas une rigueur particulière pour la constructrice. Rien ne l'empêche en effet de déposer un projet respectant les dispositions précitées.

#### **E. 5.2**

Il suit de là que le recours est bien fondé et doit être entièrement admis. Partant, les décisions préfectorales du 21 janvier 2024 sont réformées en ce sens que le permis no ccc est refusé et que l'opposition formée par A.\_\_\_\_\_ est admise. Il ne se justifie donc pas d'examiner davantage les autres griefs formulés par la recourante dans le cadre de son recours. L'affaire étant jugée sur le fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours est ainsi devenue sans objet (602 2024 28).

#### **E. 6.1**

La recourante ayant obtenu gain de cause, les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis pour trois quarts, soit CHF 1'875.-, à la charge de la constructrice intimée, qui a conclu au rejet du recours, conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois

du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 2'500.-, prestée par la recourante le 5 mars 2024, lui sera donc restituée.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16

### **E. 6.2**

Pour le même motif, la recourante a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 Tarif JA, 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 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par la recourante n'est toutefois pas établie conformément au Tarif JA. Elle est établie sur la base d'un tarif horaire de CHF 300.-. La mandataire de la recourante fait état ensuite de 27.5 heures de travail. Elle apparaît toutefois clairement excessive et fait état d'opérations qui n'ont manifestement pas lieu d'être. Ainsi, il est surprenant, par exemple, que 40 min soient consacrées à des recherches juridiques sur la demande de liste de frais et pour l'envoi de la liste de frais à l'autorité de céans, ou qu'une notice d'analyse nécessitant 5 heures de travail ait été facturée entre le 26 et 29 juillet 2024, alors que le mémoire de recours du 26 février 2024 est la seule et unique écriture déposée par la mandataire de la recourante dans le cadre de la présente procédure. De nombreuses heures apparaissent donc n'être aucunement nécessaires pour la défense des intérêts de la recourante. Il en va également ainsi du temps que la mandataire a passé à communiquer avec des tiers externes à la procédure, dont notamment la protection juridique de la recourante. Dans ces circonstances, compte tenu du caractère excessif de la facturation, il se justifie de réduire le montant de l'indemnité aux opérations nécessaires à la défense des intérêts de la recourante. Compte tenu du mémoire de recours de 16 pages déposé et en comparaison avec la liste de frais remise par la constructrice (CHF 2'790.35, TVA comprise), la Cour estime que 15 heures de travail au tarif horaire de CHF 250.- sont suffisantes pour assurer la défense des intérêts de la recourante dans le cadre de la procédure. Par ailleurs, elle ne fait valoir aucuns débours. Le montant de l'indemnité de partie est ainsi fixé à un total de CHF 4'053.75, correspondant à CHF 3'750.- d'honoraires (15 x CHF 250.-/h) et à un supplément pour la TVA de CHF 303.75 au taux de 8.1%. Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est mise pour trois quarts à la charge de l'intimée (soit CHF 3'040.30) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 1'013.45). Elle doit être versée directement à la mandataire de la recourante. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 la Cour arrête : I. Le recours (602 2024 27) est admis. II. Les décisions du 21 janvier 2024 sont réformées en ce sens que le permis no ccc est refusé et que l'opposition formée par A.\_\_\_\_\_ est admise. III. La requête (602 2024 28) tendant à l'octroi de l'effet suspensif au recours est sans objet. IV. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 1'875.-, sont mis à la charge de l'intimée. V. L'avance de frais d'un montant de CHF 2'500.- prestée par la recourante lui est restituée. VI. Un montant de CHF 4'053.75 (dont CHF 303.75 de TVA au taux de 8.1%) est alloué à la recourante, à verser à Me Geneviève Chapuis Emery. Il est mis pour trois quarts à la charge de l'intimée (CHF

3'040.30) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (CHF 1'013.45). VII.  
Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 29 novembre 2024/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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