

FR_GERICHTE 602 2024 77 vom 14. Januar 2025

FR Kantonsgericht, 2025-01-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_77

FR: FR_GERICHTE 602 2024 77 du 14 janvier 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2024 77 del 14 gennaio 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

Aux termes de l'art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Concernant la qualité pour recourir (art. 76 CPJA), même si l'intimée soulève la question de l'éloignement de quelques recourants, elle ne conteste pas que d'autres sont suffisamment proches pour justifier d'un intérêt à ce que la décision soit annulée ou modifiée. C'est à juste titre d'ailleurs qu'elle adopte cette approche prudente, puisque le propriétaire de l'art. ppp RF, voisin immédiat du projet (situé à moins de 10 mètres), a manifestement qualité pour recourir. Dans ces conditions, et vu l'issue de la procédure, la question de la recevabilité du recours des propriétaires plus éloignés (dont deux situés notamment à plus de 100 mètres) peut rester ouverte.

E. 1.2

Au surplus, déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours 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. 1.3

Ceci étant dit, l'objet du litige est limité à la demande de permis de construire du 27 juillet 2023 en vue de la réalisation de cinq bâtiments composés chacun deux habitations juxtaposées, de deux logements chacune. Les décisions rendues dans les deux précédents dossiers (cf. supra let. A) sont entrées en force en l'absence de recours formés dans le délai légal. Partant, les conclusions tendant à ce que ces deux permis soient suspendus dépassent l'objet de la décision querellée et sont dès lors irrecevables. Il ne sera donc pas question de ces deux premières demandes de permis de construire dans le présent jugement. Tribunal cantonal TC Page 5 de 9

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. 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. Dans ce contexte, le contrôle incident ou préjudiciel du plan d'affectation est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c).

E. 3.2

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.

E. 3.3

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

Les recourants soutiennent d'abord que l'art. ggg RF serait toujours situé dans le périmètre du PAD "O._____" et bénéficierait encore de sa protection, dans la mesure où la Commune de H._____ n'aurait jamais concrétisé dans son RCU l'abrogation partielle de ce PAD. Tribunal cantonal TC Page 6 de 9

E. 4.1

La procédure d'adaptation aux conditions d'approbation constitue le prolongement de la révision générale du PAL et ne concerne que les modifications qui ne pouvaient pas être contestées dans le cadre d'un recours au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation (art. 89 al. 2 LATeC; cf. arrêts TC FR 602 2021 29 du 20 mai 2022; 602 2021 64 du 12 novembre 2021 consid. 6.2.2; 602 2019 144 du 19 octobre 2021). Cela signifie, en d'autres termes, que l'objet de cette procédure subséquente s'inscrit dans le cadre de la révision principale, qui a elle-même fait l'objet d'une procédure d'information et de participation de la population au sens des art. 4 LAT et 37 LATeC. Il n'y a donc, en principe, pas de nécessité d'organiser de nouvelles séances d'information pour les modifications fondées sur l'art. 89 al. 2 LATeC. Dans ce cas, les droits des personnes intéressés sont sauvegardés par la possibilité qui leur est offerte de déposer une opposition, puis, éventuellement, un recours. En effet, la procédure d'adaptation n'est pas le moyen pour procéder à des modifications importantes et nouvelles de l'aménagement local et ne doit en principe porter que sur des mesures qui ont déjà fait débat. S'il n'est pas exclu que des modifications de détail non discutées dans la procédure initiale puissent être ajoutées par le planificateur local à l'occasion de l'adaptation, celles-ci doivent rester de portée limitée sous peine de violer non seulement les art. 4 LAT et 37 LATeC, mais aussi, cas échéant, le principe de la stabilité des plans de l'art. 21 LAT.

E. 4.2

En l'espèce, le PAD "O. _____" a été approuvé par le Conseil d'Etat le 21 décembre 1982. Par avis publié dans la Feuille officielle, la Commune de H. _____ a mis à l'enquête publique la révision générale de son PAL comprenant notamment, pour l'art. ggg RF, l'abrogation du PAD "O. _____" et le classement de cette parcelle en ZRFD (Z1) sans PAD. Le 8 juin 2004, la DIME (alors la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, DAEC) a approuvé cette modification et fixé notamment, comme condition d'approbation, la modification des dispositions du RCU concernées par le PAD "O. _____" qui devaient être complétées comme suit: "Le PAD 'O. _____' (sur les art. ggg RF et [...] RF) est abrogé". Comme le relèvent à juste titre les recourants, cette modification n'est toutefois jamais intervenue. Par la suite, le 15 avril 2016, la Commune de H. _____ a mis à l'enquête une nouvelle révision générale de son PAL. Dans sa décision d'approbation du 28 juin 2018, la DIME a constaté que le PAZ ne reflétait notamment pas tous les changements approuvés concernant certains PAD. Elle a demandé à la commune de corriger ce périmètre au PAZ ou de modifier le dossier des PAD concernés. Dans sa décision d'adaptation aux conditions d'approbation, la DIME a encore constaté, le 17 avril 2024, que l'abrogation partielle du PAD 'O. _____' sur l'art. ggg RF n'avait pas été concrétisée dans le RCU approuvé le 28 juin 2014.

E. 4.3

La Cour constate ainsi que la DIME a matériellement et formellement approuvé l'abrogation du PAD "O. _____" sur l'art. ggg RF le 8 juin 2004. Partant, la transcription de cette abrogation dans la réglementation communale s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'adaptation aux conditions d'approbation, procédure durant laquelle le bien-fondé de l'abrogation du PAD ne sera vraisemblablement plus discuté ni débattu vu les principes exposés ci-dessus. Les recourants ne pourront donc plus, dans ce cadre, contester ni le principe ni l'étendue de l'abrogation du PAD, la procédure se limitant à la simple inscription de celle-ci au RCU. Il est certes regrettable que la commune n'ait pas adapté sa réglementation après la décision d'approbation. Toutefois, cette omission est, dans le cas

d'espèce, sans conséquence. D'une part, celle-ci avait un effet avant tout déclaratif. En effet, il revenait bien à la direction et non à la commune d'approuver l'abrogation du PAD. Cette dernière ne pouvait plus unilatéralement décider de son maintien en renonçant à procéder à l'inscription. Le contenu matériel et formel de la décision d'approbation du 8 juin 2004 était clair et ne pouvait pas être compris autrement. D'autre part, la commune a procédé, depuis Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 lors, à une révision complète de sa planification communale, approuvée le 28 juin 2018, et adaptée aux conditions d'approbation le 17 avril 2024. Dans le cadre de cette nouvelle planification, le sort de l'art. ggg RF est clair et sa réintégration dans le PAD "O. _____" n'a jamais été une option. Certes, la DIME a constaté que l'inscription de l'abrogation du PAD "O. _____" au RCU manquait toujours s'agissant notamment de l'art. ggg RF. Elle a toutefois à nouveau requis de la commune qu'elle procède aux modifications nécessaires dans le cadre d'une procédure d'adaptation aux conditions d'approbation.

E. 4.4

Dans ces circonstances, si les recourants entendaient contester la portée de la planification communale sur l'art. ggg RF, et son appartenance au PAD "O. _____", ils devaient agir en temps utile dans le cadre de la procédure d'approbation des plans et non pas, comme ils le font, dans le cadre d'une demande de permis de construire. La dernière révision du PAL, intervenue le 28 juin 2018 et modifiée le 17 avril 2024, est en effet encore très récente et un contrôle préjudiciel ne se justifie aucunement, d'autant plus lorsque les recourants souhaitent voir appliquer un PAD approuvé il y a quarante ans et abrogé depuis déjà vingt-deux ans. Les principes de sécurité du droit et de la stabilité des plans s'opposent à une telle démarche. Par conséquent, la Cour ne peut que confirmer l'appréciation de la Lieutenante de Préfet selon laquelle l'art. ggg RF ne fait plus partie du PAD "O. _____" depuis 2004. Cette appréciation se fonde notamment sur le préavis de la DIME, en tant qu'autorité cantonale chargée de l'approbation de la planification communale, lequel repose, comme on l'a vu, sur une appréciation conforme au droit, et notamment aux principes de sécurité du droit et de stabilité des plans. La jurisprudence à laquelle se réfèrent les recourants ne leur est d'aucun secours (cf. arrêt TC FR 602 2017 38 du 14 août 2017). Ils perdent de vue que, dans la présente occurrence, l'art. ggg RF ne fait plus partie du PAD "O. _____" depuis 2004, mais que ce PAD a été maintenu sur certaines parcelles, notamment celle dont il était question dans l'arrêt précité. Partant, la présente occurrence ne lui est en rien comparable, ce que certains recourants, ayant aussi participé à cette précédente procédure, ne peuvent ignorer. Mal fondés, les griefs formulés par les recourants en lien avec le PAD "O. _____" doivent partant être rejetés.

E. 5

Les recourants contestent ensuite la conformité du projet litigieux avec la ZRFD et l'art. 11 ch. 1 RCU. Le projet, qui comprend, selon eux, cinq bâtiments de quatre appartements, relève de la catégorie des habitations collectives.

E. 5.1

Selon l'art. 11 ch. 1 RCU, la zone résidentielle à faible densité est destinée aux habitations individuelles et aux habitations individuelles groupées. L'art. 55 du règlement d'exécution du 1er décembre 2009 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) définit le concept d'habitation individuelle comme des constructions comportant au maximum trois logements (al. 1). Ces logements peuvent

être superposés ou juxtaposés à deux unités (habitations jumelées) ou à trois unités. Les locaux de service peuvent être communs (al. 2). Par opposition, l'art. 56 ReLATeC définit les habitations individuelles groupées comme des constructions juxtaposées ou superposées comprenant au minimum quatre logements. Au moins un élément essentiel de chacun de ces logements doit être situé en relation directe et de plain-pied, au niveau du terrain naturel ou aménagé, avec un espace extérieur d'agrément privé Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 (al. 1). La notion d'habitation collective est définie à l'art. 57 ReLATeC; il s'agit de constructions comprenant quatre logements ou plus et qui n'entrent pas dans la typologie des constructions définies à l'art. 56 ReLATeC.

E. 5.2

Il ressort des plans mis à l'enquête que le projet litigieux prévoit la construction de cinq groupes de deux habitations juxtaposées et séparées par un mur anti-feu. Chaque habitation est composée de deux unités de logement distinctes. Le sous-sol, comprenant caves et local technique, est commun aux deux habitations. Chaque unité de logement a sa propre entrée indépendante donnant directement sur l'extérieur. Il n'est d'abord pas contesté que cette configuration ne correspond pas à la notion d'habitation individuelle groupée au sens de l'art. 56 ReLATeC, car seuls les logements du rez-de-chaussée ont un accès direct de plain-pied vers l'extérieur. Cependant, la Cour a déjà confirmé que ce type de configuration est conforme à la notion d'habitation individuelle au sens de l'art. 55 ReLATeC (cf. arrêt TC FR 602 2021 16 du 17 mai 2021 consid. 3.3 s.). Dans cet arrêt, qui concernait d'ailleurs aussi la Commune de H. _____, la Cour a estimé que deux chalets juxtaposés, chacun composé de deux unités de logement, constituaient des habitations individuelles conformes à la zone chalet réservée, tout comme la ZRFD d'ailleurs, aux seules habitations individuelles et individuelles groupées. Faisant sienne la pratique des autorités, la Cour a retenu que le fait que les deux chalets étaient mitoyens n'empêchait pas de les considérer comme des habitations individuelles, un élément déterminant étant avant tout la présence d'une entrée indépendante donnant directement sur l'extérieur pour chaque habitation. Cette solution a d'ailleurs été confirmée par le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C_389/2021 du 20 janvier 2022 consid. 3.3).

E. 5.3

Il s'ensuit que les constructions projetées sont conformes à l'art. 55 ReLATeC. Il s'agit en effet de cinq groupes de deux habitations individuelles séparées par un mur anti-feu, chaque habitation étant composée de deux unités de logement. Les arguments des recourants n'y changent rien. La Cour rappelle, en effet, que l'art. 55 al. 2 ReLATeC autorise la superposition ou la juxtaposition de chaque logement avec deux ou trois unités. Or, dans le cas présent, cette limite n'est pas dépassée. De plus, le partage de locaux de service est également permis, tout comme le fait, comme considéré ci-dessus, que les deux habitations individuelles soient mitoyennes et qu'elles soient séparées entre elles par un mur anti-feu. Par conséquent, il y a lieu de rejeter les griefs des recourants et de confirmer que les constructions prévues, en tant qu'habitations individuelles, sont bien conformes à l'affectation de la zone résidentielle à faible densité et à l'art. 11 ch. 1 RCU.

E. 6.1

Vu l'ensemble de ce qui précède, le recours est entièrement mal fondé et doit être rejeté.

E. 6.2

Les recourants, qui succombent, supportent solidairement les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ces frais sont fixés conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de fixer les frais à CHF 2'500.- et de les compenser avec l'avance de frais du même montant versée le 3 juin 2024.

E. 6.3

L'intimée, qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). Conformément aux art. 8 ss Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 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. Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée. En l'occurrence, la liste de frais remise par le mandataire de l'intimée est établie conformément au Tarif JA. Elle fait état de CHF 1'916.62 correspondant à 7h40 de travail au tarif horaire de CHF 250.-, ainsi que de CHF 29.10 de frais de photocopies et d'envoi. Le montant de la TVA de 8.1% mentionné s'élève à CHF 157.67. Par conséquent, le montant de l'indemnité de partie est fixé à la somme arrondie de CHF 2'103.40. Elle est mise solidairement à la charge des recourants qui succombent, à verser directement en main de Me Nicolas Kolly. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. III. Un montant de CHF 2'103.40.- (dont CHF 157.67 de TVA à 8.1 %) est alloué à l'intimée à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Nicolas Kolly. Il est mis solidairement à la charge des recourants. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure 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 14 janvier 2025/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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