

# FR\_GERICHTE 602 2025 28 vom 2. Juni 2025

FR Kantonsgericht, 2025-06-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2025\\_28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_28)

FR: FR\_GERICHTE 602 2025 28 du 2 juin 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2025 28 del 2 giugno 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 17

juillet 2018 consid. 5.1). Ainsi, dans l'exécution de ses tâches de planification et de délimitation des zones, l'autorité communale dispose de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa mission (art. 2 al. 3 LAT). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (cf. arrêt TC FR 602 2023 143 du 7 juin 2024 consid. 4.1.1). Elles

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. En d'autres termes, la Direction ne peut pas simplement substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale; en particulier, elle doit laisser à la commune la possibilité du choix entre plusieurs solutions applicables et judicieuses. Ce respect de l'autonomie reconnue au planificateur communal ne signifie pas que l'autorité d'approbation doive limiter son intervention aux seuls cas dans lesquels la solution communale est déraisonnable ou qu'elle ne repose sur aucun motif objectif. Elle est fondée également à corriger la planification lorsque cette dernière apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics dépassant la sphère communale ou lorsqu'elle ne respecte pas - ou pas suffisamment - les principes et buts de l'aménagement du territoire (cf. arrêt TC FR 602 2019 101 du 3 février 2020 consid. 4.1). La Direction doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (cf. ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C\_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; elle doit bien plus lui renvoyer l'affaire pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (cf. ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 LAT p. 34). Le PAD est un instrument de planification locale, pour lequel la commune jouit également d'une autonomie. L'autorité de recours ne saurait annuler sa décision et la contraindre à adopter le PAD que si son refus apparaît arbitraire ou inopportun du point de vue des intérêts supra-communaux, ou s'il ne respecte pas suffisamment les principes et buts de l'aménagement du territoire (cf. arrêt TC FR 602 2008 79 du 22 septembre 2008 consid.

2b; ég. sous l'empire de la nouvelle loi, Message no 43 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, p. 12).

4.3. Comme le souligne à juste titre la recourante, lorsque la législation impose l'élaboration d'un PAD pour permettre la construction de parcelles situées en zone à bâtir – ce qui est le cas en l'espèce en vertu notamment de l'art. 20 RCU et de l'art. 63 al. 1 LATeC – la marge de manœuvre de la commune pour refuser d'adopter un projet de PAD conforme au cadre légal et réglementaire supérieur est très limitée. Certes, conformément à l'art. 67 al. 1 LATeC, la commune n'est pas liée par les propositions émanant d'un propriétaire foncier. Cela étant, face à un PAD proposé par des propriétaires, la position de la commune n'est pas identique à celle qu'elle a lorsqu'elle établit elle-même ce genre de planification. Alors qu'elle peut renoncer à poursuivre un projet qu'elle a initié pour les raisons les plus diverses, elle ne peut refuser un PAD établi par des propriétaires que pour des motifs raisonnables, en principe en lien avec ses buts d'aménagement (cf. arrêt TC FR 602 2021 145 du 8 avril 2022). Un refus fondé sur des exigences allant au-delà de ce cadre ou imposant des contraintes disproportionnées pourrait porter atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). En effet, en vertu du principe de la hiérarchie des normes et de la planification "en cascade", un PAD a pour fonction de concrétiser la planification communale de rang supérieur (notamment PAZ et RCU). Si un projet de PAD respecte cette dernière, un refus de l'adopter motivé par des exigences excessives, qui dépassent le cadre fixé par le PAL ou le RCU, violerait donc le principe de la

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 proportionnalité attaché à la restriction du droit fondamental à la garantie de la propriété (art. 36 Cst.). Ainsi, en accordant aux propriétaires privés le droit de proposer, à leurs frais, un projet de PAD, le législateur leur a ainsi garanti que ce projet fasse l'objet d'une procédure de planification ordinaire, au bénéfice des décisions successives de la commune et de la DIME (approbation, recours) rendues dans le respect des principes administratifs (art. 8 CPJA) et des règles d'aménagement du territoire. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'une commune ne pouvait pas refuser un PAD, qui avait préalablement trouvé son aval, au simple motif qu'elle désirait changer abruptement de politique d'aménagement, sans que sa nouvelle démarche ne figure dans son PAL. Tout au plus pouvait-elle suspendre la procédure de PAD, le temps pour elle de modifier la planification supérieure (cf. arrêt TC FR 602 2008 78 du 22 septembre 2008 consid. 2). Toutefois, cette compétence ne doit pas être contraire au principe de la stabilité des plans (art. 21 LAT) ou être exercée de manière à constituer un moyen détourné d'empêcher toute construction conforme à la zone à bâtir, en particulier dans des secteurs où le PAD est une condition préalable à la délivrance des permis de construire, ce qui reviendrait à priver les propriétaires fonciers de toute possibilité de construire. Il suit de là que le droit de déposer un projet de PAD que l'art. 67 al. 1 LATeC accorde ainsi aux propriétaires fonciers a pour effet de circonscrire la liberté du planificateur communal en le forçant à se déterminer sur un projet concret. Il convient donc d'examiner si, comme le soutient la DIME dans la décision attaquée, la commune était fondée à refuser d'adopter le projet de PAD

"L. \_\_\_\_\_" dans la version proposée par la recourante, au motif que celui-ci ne répondait pas suffisamment aux exigences d'intégration et de qualité découlant du PAL et du RCU, ou de normes supérieures d'aménagement du territoire, tel que la protection du site construit.

4.4. En l'occurrence, le PAZ de la Commune de B. \_\_\_\_\_ ne contient pas, pour la zone de centre (ZC) et la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) où se situe le secteur "L. \_\_\_\_\_", de prescriptions spécifiques interdisant ou limitant formellement les constructions avec un dernier étage en attique et/ou une toiture plate. Ce secteur est

toutefois soumis, en vertu du RCU, à l'obligation d'établir un PAD. L'art. 20 ch. 10 RCU précise que ce PAD doit notamment proposer une solution urbanistique permettant une utilisation optimale du droit à bâtir, limiter la hauteur des constructions et assurer qu'un minimum de 30 % des besoins en eau chaude soit couvert par des panneaux solaires thermiques. En sus de ces exigences spécifiques, le PAD doit également répondre aux objectifs généraux fixés à l'art. 7 RCU (let. a à e). Ceux-ci incluent notamment la précision de la répartition et de la localisation des affectations admises, la fixation de l'implantation des nouveaux immeubles et l'aménagement des espaces extérieurs, l'intégration des principes du développement durable (minimisation des impacts sur l'air et le bruit, en privilégiant l'usage des énergies renouvelables), la planification d'un réseau d'espaces naturels favorisant la biodiversité et assurant des lieux de qualité pour les habitants, le complètement du réseau de mobilité douce (piétons, cyclistes) par des liaisons conviviales, directes et sécurisées, et l'assurance de connexions optimales avec les constructions et les transports publics. Au-delà des objectifs généraux assignés aux PAD, l'art. 12 RCU édicte des règles spécifiques applicables aux constructions situées dans un périmètre de protection du site construit, tel que celui du centre historique de B.\_\_\_\_\_. Ces règles visent la conservation de la structure et du caractère de l'ensemble bâti concerné et précisent que les prescriptions de zone ordinaires ne s'appliquent que sous réserve du respect strict de ces dispositions particulières. L'art. 12 RCU impose que le

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 caractère des éléments qui composent le site (bâtiments, espaces extérieurs, configuration du sol) doit être préservé. Les transformations de bâtiments existants doivent respecter le caractère architectural du site, en particulier l'aspect des façades et des toitures, ainsi que les matériaux et les teintes. Les nouvelles constructions doivent s'harmoniser avec les bâtiments voisins qui sont protégés ou caractéristiques du site. Cette harmonisation concerne spécifiquement l'implantation et l'orientation, la volumétrie, les hauteurs, le caractère des façades et des toitures, de même que les matériaux et les teintes (ch. 1 à 3). Dans ce contexte, la Cour retient que la commune, en tant qu'autorité planificatrice sur son territoire, se devait d'exiger que le projet de PAD proposé par la recourante satisfasse pleinement aux multiples exigences de la réglementation supérieure. C'est donc au regard de ces objectifs généraux que les prescriptions du PAD et les solutions architecturales proposées, y compris pour les toitures, devaient être élaborées et appréciées. 4.5. Il ressort du dossier que, durant la phase d'examen préalable du projet de PAD, le SBC a jugé la proposition initiale de la recourante (avec des toitures plates) non conforme aux impératifs d'intégration dans le centre historique et le site ISOS. Le SBC a ainsi exigé une adaptation, en demandant soit des toitures à deux pans, soit la réalisation des derniers étages en attique avec une toiture plate sur ces derniers. Le SeCA, dans son préavis subséquent, a formellement conditionné son approbation à l'intégration complète des exigences du SBC relatives aux toitures dans le règlement du PAD. Par la suite, la recourante a, dans un premier temps, modifié son projet en conséquence, en optant pour la solution consistant à réaliser les derniers étages des bâtiments en attique, se conformant ainsi aux conditions posées à ce stade par les services cantonaux. Or, dans un second temps, à la suite de l'enquête publique du projet modifié en avril 2021, de nouvelles problématiques ou des préoccupations persistantes concernant l'intégration et l'harmonisation d'ensemble du projet dans le site sensible (centre historique, ISOS) ont été soulevées, notamment par des opposants. Ces préoccupations ne se limitaient plus uniquement à la forme des toits, mais concernaient plus largement d'autres aspects liés à l'intégration du secteur du PAD "L.\_\_\_\_\_" dans le site construit (cf. décision

communale du 2 février 2023). Dans ce contexte, la commune ne pouvait dès lors plus les ignorer. La Cour constate que le projet de PAD, tel que soumis par la recourante, ne contient pas de règles suffisamment précises pour garantir les nombreux objectifs attachés à ce PAD, fixés aux art. 7, 12 et 20 RCU. En effet, la recourante semble, dans son argumentation, avant tout être axée sur la maximisation de son droit de bâtir et du nombre de logements (notamment par la proposition d'un dernier étage en attique avec toiture plate). Une telle approche, si elle est légitime du point de vue des intérêts privés de la recourante, ne tient pas compte de l'ensemble des intérêts publics impératifs en jeu, tels que définis par la réglementation communale supérieure. Par conséquent, la commune se devait de n'approuver qu'un projet qui règle l'ensemble des questions que la planification communale supérieure (PAZ, RCU) délègue à la planification de rang inférieur (PAD), dans le respect des objectifs fixés. D'ailleurs, la Cour relève que la position de la commune est confortée par les observations ultérieures du SBC du 17 novembre 2023, produites dans le cadre de la procédure de recours devant la DIME. Le SBC y confirmait que son préavis initial ne s'était pas prononcé sur tous les aspects d'intégration, tels que l'aménagement des espaces extérieurs ou la question de la végétalisation environnante, ce qui démontre bien que le projet, tel que mis à l'enquête préalable, devait en réalité encore être complété et élaboré pour être conforme au RCU. Il n'y a rien de choquant à cela, dès lors que le traitement des oppositions est susceptible

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 de mettre en lumière certaines problématiques en matière d'aménagement du territoire que la commune n'aurait pas vues. 4.6. Il s'ensuit que le refus d'adopter le PAD tel que proposé par la recourante est fondé sur des motifs raisonnables en lien avec les buts d'aménagement inscrits dans la planification communale supérieure. La commune se devait en effet de refuser le PAD proposé par la recourante qui ne concrétise pas la planification communale de rang supérieur et qui ne règle pas tous les points que cette dernière lui délègue. Les exigences requises par la commune ne vont pas au-delà de ce cadre et n'imposent pas de contraintes disproportionnées à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Cette dernière n'assure manifestement pas le droit de construire en violation de la réglementation en vigueur (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). En ce sens, la décision de refuser le projet de PAD tel que proposé, non conforme aux objectifs d'intégration et de qualité pour un site protégé, n'est pas non plus arbitraire ou déraisonnable. Elle repose sur des motifs objectifs tirés de la réglementation applicable et de la sensibilité du lieu, et aucun élément n'indique que la recourante aurait été traitée différemment d'autres constructeurs dans une situation comparable ou que les opposants auraient bénéficié d'un traitement de faveur. Il suit de là que le refus d'adopter le PAD dans la version proposée par la recourante est fondé sur des bases légales claires (PAL et RCU, en particulier ses art. 7, 12 et 20). Il est apte et nécessaire pour atteindre les buts d'intérêt public visés (intégration de qualité, protection du site, respect de la procédure d'approbation des plans). Il respecte également la proportionnalité au sens strict, dès lors que la recourante conserve la possibilité de présenter un projet de PAD modifié conforme à ces exigences. Il s'ensuit que les griefs de la recourante relatifs à une application erronée du droit de l'aménagement, à un abus de l'autonomie communale ou à la violation de la garantie de la propriété doivent être écartés. 4.7. Il n'en va pas autrement de la violation du principe de la protection de la bonne foi ou de l'interdiction du comportement contradictoire. La Cour ne décèle aucune violation de ces principes. Aucune assurance concrète et formelle n'apparaît avoir été donnée par la commune à la recourante selon laquelle le projet de PAD serait approuvé dans la version

proposée, indépendamment du résultat de la procédure de mise à l'enquête et du traitement des oppositions. La simple participation de la commune à l'élaboration du projet, même si elle valide la mise à l'enquête du projet, ne saurait créer une confiance légitime dans l'adoption d'une solution spécifique si celle-ci s'avère par la suite incompatible avec les intérêts publics prépondérants ou les objectifs de la planification. 4.8. Mal fondés, les griefs de la recourante sur ce point doivent être rejetés. Partant, le projet de PAD tel que proposé par la recourante ne pouvait, en l'état, pas être adopté. C'est dès lors à juste titre que la DIME a rejeté le recours contre cette décision communale. 5. 5.1. Au vu des principes précités, il est toutefois difficilement justifiable que le secteur "L. \_\_\_\_\_" situé en zone à bâtir avec PAD obligatoire soit, près de treize ans après les premières démarches initiées en 2012 par les propriétaires qui ont indiqué leur intention de construire, toujours dépourvu de la planification de détail nécessaire.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 Un tel délai est problématique au regard de l'obligation pour les communes d'assurer une planification conforme aux besoins prévisibles à quinze ans (art. 15 LAT). Des événements tels que des élections communales ou la récusation d'un membre de l'exécutif, bien que pouvant impacter le suivi des dossiers, ne sauraient à eux seuls excuser une telle durée. Or, dès l'issue de la mise à l'enquête publique en avril 2021, la commune a estimé que le PAD ne pouvait pas être adopté en l'état et qu'un nouveau projet incluant diverses mesures complémentaires devait être élaboré. La recourante a, à plusieurs reprises, et conformément aux principes précités (cf. supra consid. 4.3), sollicité que la commune se détermine par une décision formelle sur son projet. La décision de la DIME du 4 juillet 2022 a, certes, retenu que la commune n'avait pas commis un déni de justice. Toutefois, il incombait à la commune de faire progresser ce dossier avec la diligence commandée par les circonstances, en particulier parce que ce dossier datait déjà de près de dix ans. Si, dans le cadre de la procédure, elle estimait que le projet de la recourante ne pouvait pas être adopté, ou ne pouvait l'être que sous certaines conditions, notamment par le biais de certaines mesures d'aménagement complémentaires, elle devait les intégrer à sa décision ou adopter son propre projet de planification pour permettre, le cas échéant, aux propriétaires de recourir à son encontre. Elle ne saurait en effet, aussi longtemps, les priver de toute possibilité de construire en refusant, sous couvert de son autonomie, d'adopter ou de refuser la planification de détail préalable à la délivrance d'un permis de construire. Or, s'il n'est pas critiquable en soi que la commune ait refusé le projet de PAD tel que proposé par la recourante au motif que des mesures complémentaires étaient encore nécessaires, rien au dossier n'indique que de telles mesures aient été entreprises. Ainsi, en tardant à faire avancer de cette manière le dossier du PAD "L. \_\_\_\_\_", en maintenant les propriétaires dans l'incertitude sur l'issue de la planification du secteur et en n'utilisant pas pleinement les instruments de planification à sa disposition, on peut se demander si la commune n'a pas violé le principe de célérité consacré à l'art. 29 al. 1 Cst. 5.2. Cela étant, il y a aussi lieu de concéder que la recourante porte sa part de responsabilité dans la prolongation des délais. En ne saisissant pas toujours la portée des ajustements requis par la commune pour assurer la qualité et l'intégration du PAD dans un site sensible, et surtout en insistant à plusieurs reprises pour que la commune statue "en l'état" sur un projet qui n'était manifestement pas encore abouti, elle a contribué à la cristallisation des positions au sein de l'exécutif communal. La Cour ne peut ainsi qu'inciter les parties à reprendre un dialogue constructif en vue de parvenir, dans des délais raisonnables, à l'adoption d'un PAD qui concilie au mieux les intérêts privés en présence avec les impératifs d'intérêt public liés à l'aménagement du territoire communal. 5.3. Pour ces motifs, il se justifie

exceptionnellement d'exonérer la recourante des émoluments de procédure mis à sa charge pour les instances communales (CHF 4'000.-; chiffre 4 du dispositif) et cantonales (CHF 500.-; chiffre 2 du dispositif). Sur ce point, le recours doit donc être très partiellement admis, et les chiffres des dispositifs des décisions de la commune du 2 février 2023 et de la DIME du 14 janvier 2025 relatifs aux frais sont réformés en conséquence. Il n'est perçu aucun émolument pour ces deux procédures.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 6. 6.1. L'admission très partielle du recours – dans la mesure de sa recevabilité – devant le Tribunal cantonal n'a en revanche pas d'influence sur les frais de la présente procédure. Il appartient à la recourante, qui succombe presque intégralement dans ses conclusions, de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés à CHF 2'500.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée par la recourante le 11 mars 2025. 6.2. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante (art. 137 CPJA), ce d'autant plus que la Cour a constaté d'office les motifs pour lesquels il se justifiait d'admettre dans une très faible mesure son recours. Au surplus, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133 CPJA, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs (art. 139 CPJA). Compte tenu du fait que la commune est responsable de l'application du droit de l'aménagement du territoire, il n'y a donc pas lieu de lui allouer une indemnité de partie. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est très partiellement admis, dans la mesure où il est recevable. Partant, les chiffres des dispositifs des décisions de la commune du 2 février 2023 (chiffre 4) et de la DIME du 14 janvier 2025 (chiffre 2) relatifs aux frais sont réformés. Il n'est perçu aucun frais de la recourante pour ces deux procédures. II. Des frais de CHF 2'500.- sont mis à la charge de la recourante pour la procédure devant le Tribunal cantonal. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. 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 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 2 juin 2025/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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