

FR_GERICHTE 602 2025 90 vom 26. September 2025

FR Kantonsgericht, 2025-09-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_90

FR: FR_GERICHTE 602 2025 90 du 26 septembre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2025 90 del 26 settembre 2025

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Natur- und Heimatschutz

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits par une organisation d'envergure nationale, active dans la protection de la nature, du paysage et la conservation des monuments historiques, et poursuivant un but non lucratif, le recours est recevable en vertu de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, de l'art. 54 de la loi fribourgeoise du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat; RSF 721.0.1), des art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 156 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). En outre, l'avance sur les frais de procédure a été versée en temps utile, de sorte que le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites.

E. 2

Selon l'art. 77 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), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. Tribunal cantonal TC Page 4 de 9

E. 3

La recourante s'oppose à l'octroi de la dérogation au motif principal que le dossier a été insuffisamment instruit et que le principe de coordination a été violé.

E. 3.1

Complétant la législation fédérale et en assurant son exécution, la LPNat prévoit notamment des mesures de protection pour les biotopes et les boisements hors-forêt. Selon son art. 8, les biotopes dignes d'être protégés doivent préalablement être désignés comme tels. Ils font ensuite l'objet de mesures de protection, comprenant une mise sous protection formelle et des mesures complémentaires (al. 1). La désignation des biotopes d'importance cantonale ou locale est effectuée sur la base des critères définis dans la législation fédérale, adaptés et complétés au besoin par le Conseil d'État; celui-ci définit en particulier les principales catégories de biotopes concernés (al. 2). La mise sous protection formelle des biotopes d'importance nationale, cantonale et locale ainsi que des sites marécageux d'importance nationale a lieu en principe à l'aide des plans d'affectation prévus par la législation sur l'aménagement du territoire; elle comprend la fixation des limites précises de l'objet et la détermination des buts particuliers visés par la protection (al. 3). Les mesures complémentaires doivent permettre d'assurer la conservation, la défense contre les atteintes

extérieures, l'entretien, l'aménagement ou la revitalisation de l'objet protégé (al. 4). S'agissant des boisements hors-forêt, une différenciation est opérée entre les boisements situés hors zone à bâtir et ceux sis en zone constructible. Pour ces derniers, l'art. 22 al. 2 LPNat prescrit que les mesures de protection incombent aux communes et que leur entretien périodique reste de la responsabilité des propriétaires des fonds concernés. Les dérogations à ces mesures sont octroyées conformément à l'art. 20 LPNat et les décisions y relatives sont également de la compétence communale (art. 22 al. 3 LPNat). L'octroi d'une dérogation est soumis aux conditions strictes de l'art. 20 LPNat. Lorsque, tous les intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, des dérogations aux mesures de protection peuvent être accordées (al. 1). L'octroi des dérogations est subordonné à l'adoption de mesures particulières permettant d'assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement du biotope concerné; si, exceptionnellement, la reconstitution et le remplacement se révèlent impossibles, ils sont remplacés par le versement d'une somme d'argent d'un montant correspondant à leur coût présumable (al. 2). S'agissant de l'étendue de la protection ainsi que des dérogations y relatives, le règlement fribourgeois du 27 mai 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat; RSF 721.0.11) confirme cette systématique, en précisant une nouvelle fois qu'en zone à bâtir et en zone alpestre, la protection des boisements hors forêt est définie par la commune, conformément aux dispositions sur la protection des biotopes (art. 17 al. 2 RPNat). Selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur une demande d'abattage doit ainsi procéder à une pesée complète des intérêts et déterminer si l'intérêt public à la protection de l'arbre l'emporte sur les intérêts publics ou privés qui s'y opposent. Des aspects de sécurité ou des impératifs techniques et économiques peuvent justifier un abattage. L'intérêt à la conservation d'un arbre protégé doit notamment être comparé à l'intérêt visant à permettre une utilisation rationnelle des terrains à bâtir (cf. arrêt TC FR 602 2018 141 du 15 avril 2019 consid. 4.1). Tribunal cantonal TC Page 5 de 9

E. 3.2

Les avis des services spécialisés de l'État constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2022 159 du 29 novembre 2022 consid. 2.1; 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

E. 3.3

En l'espèce, le statut de protection des arbres et de la haie concernés est défini par l'art. 11 RCU, intitulé "Objets naturels". Cette disposition ancre le principe de protection générale pour "les objets naturels existants (arbres, haies, vergers à haute tige, cordons boisés) [...] sur l'ensemble du territoire communal". Selon cette disposition, ces objets ne peuvent être abattus que pour des motifs limitativement énumérés (sécurité, maladie, destruction par force majeure, conflit avec un projet de construction, intérêt public). Il y a lieu de déterminer si l'élément naturel peut être maintenu avant toute entreprise d'abattage et ce quelle qu'en soit la raison. Les propriétaires doivent demander l'autorisation au Conseil

communal avant d'abattre un objet naturel. Le Conseil communal décide des éventuelles mesures de compensation. La Cour constate, certes, que le projet de nouveau plan d'affectation de zone (PAZ), mis à l'enquête en novembre 2024, semble abandonner ce régime de protection globale au profit d'une protection ciblée sur des objets spécifiquement désignés, parmi lesquels ne figurent pas les arbres litigieux. Toutefois, cette nouvelle planification n'est pas encore en force. Aucune des parties n'ayant invoqué un éventuel effet anticipé positif de ce projet de plan, la Cour statuera sur la base du seul droit actuellement en vigueur. Par conséquent, l'analyse du cas d'espèce se fonde sur le régime strict de protection générale de l'art. 11 RCU.

E. 3.4

Il est constant que les arbres et la haie sur la parcelle litigieuse sont protégés par le droit communal en vigueur et que leur abattage n'est envisagé que pour permettre ou améliorer la constructibilité du terrain. Le recourant ne se prévaut aucunement d'un quelconque autre motif (p. ex. sécurité, maladie, etc.) et rien de tel ne ressort du dossier. Il n'est également pas contesté qu'aucun projet de construction sur la parcelle n'a en l'état été mis à l'enquête. La question juridique à trancher est donc celle de savoir si c'est à bon droit que l'autorité préfectorale a confirmé la décision communale autorisant cet abattage en l'absence de projet de construction concret mis à l'enquête.

E. 3.4.1

Comme on l'a vu, pour statuer sur une telle demande de dérogation, l'autorité doit tenir compte de l'ensemble des circonstances et opérer une pesée complète des intérêts en présence. Lorsque cette dérogation doit permettre d'améliorer la constructibilité du terrain, elle doit mettre en balance l'intérêt public à la conservation de l'objet protégé avec les intérêts publics ou privés qui s'opposent à son maintien. Dans ce cadre, il convient notamment de tenir compte de l'importance de la fonction esthétique ou biologique des plantations en cause, de leur âge, de leur situation et de leur état sanitaire. Du côté du propriétaire, son intérêt à pouvoir réaliser un projet de construction conforme à la zone constitue un intérêt privé digne de protection qui, dans certaines circonstances, peut l'emporter sur l'intérêt à la conservation. Il existe également un intérêt public à une utilisation rationnelle des terrains à bâtir, Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 conforme aux plans d'affectation et aux objectifs de densification (cf. arrêt TF 1C_24/2009 du 29 avril 2009 consid. 5.3). Cet intérêt doit toutefois être apprécié de manière objective, au regard des droits et des contraintes découlant de la planification en vigueur, et non sur la base de la simple convenance personnelle du constructeur.

E. 3.4.2

Il en découle que, en principe, la pesée des intérêts ne peut être opérée de manière complète, et conforme au droit, que si la demande de dérogation est examinée en lien direct avec un projet de construction suffisamment concret. En effet, l'abattage d'arbres protégés est un acte irréversible. L'autoriser de manière préventive, avant même que le projet de construction qui le motive ne soit connu et suffisamment concret, empêcherait ultérieurement l'autorité d'examiner, dans le cadre de l'instruction du permis de construire, si des alternatives moins dommageables pour l'environnement seraient possibles (par exemple, une modification de l'implantation ou de la volumétrie du bâtiment). De plus, les mesures de compensation ne peuvent être définies de manière pertinente que si elles sont conçues en relation directe avec l'atteinte causée par le projet final. Il s'agit-là d'une

concrétisation du principe de coordination des procédures ancré à l'art. 25a de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Ce principe impose, en substance, une coordination formelle et matérielle lorsqu'un projet nécessite plusieurs autorisations. L'autorité de coordination doit notamment veiller à une mise à l'enquête simultanée des dossiers (al. 2 let. b) et à la concordance matérielle des décisions (al. 2 let. d), qui ne doivent pas être contradictoires (al. 3). La loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante (cf. arrêt TF 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 5.1). Sur le plan formel, il n'est pas nécessairement contraire à l'art. 25a LAT que deux décisions soumises à coordination en vertu de cette disposition soient rendues à des dates distinctes, au point que les délais de recours ne se chevauchent plus. En effet, il peut être compatible avec le principe de coordination que les autorités statuent successivement et non simultanément lorsque la coordination matérielle est garantie dans une mesure suffisante, en particulier lorsqu'il n'existe aucun risque de décisions contradictoires (cf. arrêt TF 1C_242/2019 du 7 avril 2020 consid. 2.1). Au demeurant, ce principe est repris à l'art. 18 RPNat qui prévoit que, lorsque la dérogation est liée à l'octroi d'un permis de construire, la procédure est entièrement régie par la législation sur les constructions. La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis, et la décision est prise par l'autorité compétente pour délivrer ce dernier. Finalement, l'art. 11 RCU est particulièrement clair lorsqu'il exige que soit examinée la possibilité de maintenir l'objet protégé, en particulier quand la dérogation est liée à un projet de construction. Un tel examen, pour avoir un sens, ne peut se faire qu'en présence d'un projet suffisamment concret, permettant de confronter les contraintes du projet à la localisation et à l'importance de l'objet naturel. Or, dans la présente occurrence, aucune concrétisation ne figure au dossier qui permettrait d'établir que la constructibilité du terrain exige l'abattage de l'ensemble des arbres et de la haie. Le seul fait que le recourant ait mentionné dans sa demande l'emprise prévisionnelle du projet sur le sol ne suffit pas à cet effet.

E. 3.4.3

Enfin, la Cour rappelle que les principes généraux du droit de la protection de la nature et du paysage militent en faveur de la thèse de la recourante. Une autorisation d'abattage – en particulier lorsqu'elle concerne la quasi-totalité de la végétation sur une parcelle – ne peut être délivrée qu'en Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 cas de nécessité avérée, et non par simple convenance du propriétaire. La destruction d'éléments naturels protégés doit rester exceptionnelle et s'accompagner, lorsqu'elle est inévitable, de mesures compensatoires effectives et proportionnées. Or, sans projet concret, il est matériellement impossible d'apprécier ni la nécessité de l'atteinte, ni la pertinence des mesures de compensation. Rien n'empêche en effet le recourant de déposer une demande de permis de construire qui prévoient l'abattage de certains arbres et des mesures de compensation, ce qui permettrait à l'ensemble des autorités concernées d'effectuer leur examen de manière complète et en adéquation avec les principes prévus par la loi. Dans ces circonstances, le principe de précaution, qui prévaut en droit de l'environnement, commande que l'on s'en tienne à une approche restrictive. Tant qu'un doute subsiste sur la possibilité de concilier un projet de construction avec le maintien d'un boisement hors-forêt protégé, l'autorisation de le supprimer ne saurait être accordée, de sorte que cette autorisation se justifie d'autant moins lorsqu'elle est sollicitée alors que le projet n'en est qu'à un stade préliminaire. C'est d'ailleurs aussi pour ce motif qu'il ne se justifie pas d'abattre préventivement des arbres actuellement protégés en application de l'effet anticipé positif du futur PAZ, dont l'approbation des mesures de protection est encore incertaine.

E. 3.4.4

Au vu de ce qui précède, le préavis du SFN, en tant qu'il se prononce en faveur d'un abattage préventif sans pouvoir l'analyser au regard d'un projet concret, ne peut être considéré comme concluant et doté de pleine force probante au sens de la jurisprudence. La condition qu'il pose, à savoir que les mesures de compensation soient exécutées même en cas d'abandon du projet, ne suffit pas, dès lors qu'il ne tient, quoi qu'il en soit, pas compte du principe de précaution. La Cour est certes sensible à l'intérêt de l'intimé à obtenir une certaine sécurité juridique avant d'acquérir une parcelle et d'y engager des frais importants. Toutefois, cet intérêt privé, bien que légitime, ne saurait justifier de contourner les règles impératives de procédure qui garantissent une instruction complète des dossiers et une correcte pesée des intérêts publics et privés, en particulier dans un domaine aussi sensible que la protection de l'environnement. À l'inverse, la Cour tient à rappeler que les coûts liés à une procédure de permis de construire sont inhérents à chaque demande de permis et le risque que celle-ci soit refusée fait partie des règles du jeu. La situation de l'intimé n'est ainsi en soi aucunement différente que celle de n'importe quel autre constructeur et on ne voit pas pourquoi il se justifierait de lui octroyer un traitement privilégié, ce d'autant plus que l'intimé perd de vue qu'il peut toujours présenter son projet aux autorités par le biais d'une demande préalable, qui lui permettrait d'obtenir un préavis informel sur la faisabilité de son projet avant d'élaborer un dossier complet de mise à l'enquête en procédure ordinaire. Une telle démarche est courante en pratique et permet en soi d'atteindre les objectifs poursuivis par la demande de l'intimé, à savoir réduire le risque financier, sans violer le principe de coordination.

E. 4

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le recours s'avère bien fondé et qu'il doit être admis. La décision du Préfet de la Glâne du 9 mai 2025 est réformée en ce sens que le recours qui lui avait été soumis est admis et, par conséquent, que la décision de la Commune de B. _____ du 21 février 2025 est annulée et que la demande de dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêt est refusée. Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 Le chiffre II du dispositif de la décision préfectorale du 9 mai 2025, relatif aux frais, est également modifié en ce sens qu'il n'est pas perçu de frais pour la procédure de recours devant le Préfet.

E. 5.1

Les frais de la procédure devant le Tribunal cantonal sont fixés à CHF 1'500.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administratif (Tarif JA; RSF 150.12). Vu l'issue du recours, ils sont mis pour moitié, soit CHF 750.-, à la charge de l'intimé, qui a conclu au rejet du recours (art. 131 CPJA). Les autorités sont, quant à elles, exonérées de leur part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par la recourante le 25 juin 2025 lui est par conséquent restituée.

E. 5.2

La recourante, qui est représentée par sa co-directrice dans le cadre de la procédure et qui agit, par conséquent, en son nom propre et sur son propre papier à entête, n'a pas droit à des dépens. Le fait que sa co-directrice soit titulaire du brevet d'avocat ne le justifie pas non plus, celle-ci n'ayant pas agi dans le cadre de son activité de mandataire professionnelle indépendante. (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête

: I. Le recours est admis. Partant, la décision sur recours du Préfet de la Glâne du 9 mai 2025 est réformée en ce sens que le recours qui lui avait été soumis est admis et, par conséquent, que la décision de la Commune de B._____ du 21 février 2025 est annulée, la demande de dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêt étant refusée. Le chiffre II de la décision du

E. 9

mai 2025 est également réformé en ce sens qu'il n'est pas perçu de frais pour la procédure devant le Préfet. II. Des frais de procédure réduits, d'un montant de CHF 750.-, sont mis à la charge de l'intimé. III. L'avance de frais de CHF 1'500.- est restituée à la recourante. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. 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 26 septembre 2025/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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