



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

602 2017 116

Arrêt du 19 septembre 2018

II^e Cour administrative

Composition

Président : Christian Pfammatter
Juges : Johannes Frölicher, Susanne Fankhauser
Greffière : Stéphanie Morel

Parties

A._____ et B._____, **recourants**, représenté par
Me Sébastien Dorthe, avocat

contre

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES CONSTRUCTIONS**, autorité intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions – révision d'un PAL –
PAD non indispensable en présence d'un périmètre de protection –
zones d'intérêt général

Recours du 14 septembre 2017 contre la décision du 19 juillet 2017

considérant en fait

A. Par avis publié dans la Feuille officielle (FO), la commune de C._____ a rendu publique la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL), à savoir de son plan directeur, de son plan d'affectation des zones (PAZ) et de son règlement communal d'urbanisme (RCU).

A._____ et B._____ sont propriétaires de l'art. ddd du registre foncier (RF) de la commune. Leur parcelle était initialement située dans la zone centre village à prescriptions spéciales (CVS). Cette distinction ayant été abandonnée dans le cadre du nouveau PAL, l'art. ddd RF est désormais classée dans la zone village (zone VIL), à laquelle se superpose dans ce secteur un périmètre de protection du site construit selon le PAZ mis à l'enquête.

La commune est quant à elle propriétaire des art. eee RF et fff RF, parcelles voisines à celle des intéressés. Sur l'art. fff RF sis au centre du village se trouve un terrain de jeu, déjà sous l'ancien PAL en zone VIL. L'art. fff RF est contiguë à la zone d'intérêt général 2 (ZIG2), dont fait notamment partie l'art. 9 RF sur lequel se trouve l'école.

Le ggg mai 2015, A._____ et B._____ ont formé opposition à l'encontre de la révision générale du PAL. Par décision du 2 novembre 2015, le Conseil communal de C._____ a rejeté leur opposition et adopté la version finale de la révision générale.

B. Par mémoire du 7 décembre 2015, les époux ont interjeté recours contre cette décision devant la Direction de l'agriculture, de l'environnement et des constructions (DAEC). Dans le cadre de l'instruction de cette procédure, le Service des biens culturels (SBC) a notamment été consulté.

C. Par décision du 19 juillet 2017, la DAEC a partiellement admis le recours des intéressés, faisant notamment siennes les considérations du Service de l'énergie d'après lequel l'art. 33 RCU tel que proposé par la commune n'était pas compatible avec le droit de rang supérieur, et était contraire à l'art. 13a al. 1 de la loi cantonale du 9 juin 2000 sur l'énergie (RSF 770.1).

Par décision séparée du même jour, publiée dans la FO du 2 décembre 2016, la DAEC a dès lors partiellement approuvé la révision générale du PAL, à l'exclusion notamment de la disposition précitée.

D. Agissant le 14 septembre 2017, A._____ et B._____ ont interjeté recours devant le Tribunal cantonal et ont, sous suite de frais et dépens, pris les conclusions suivantes:

1. *Le recours est admis.*

2. Principalement

Partant, le plan d'aménagement local de la Commune de C._____/FR tel qu'il a été mis à l'enquête dans la Feuille officielle du canton de Fribourg est modifié comme suit:

a. *L'article fff RF de la Commune de C._____/FR, est classé en zone d'intérêt général (IG 2).*

b. Principalement

Le secteur concerné par le "Périmètre de protection du site construit" est classé en une zone spécialement adaptée aux objectifs visés et n'est plus concerné par la zone village (VIL).

c. Subsidiairement

Les indices de constructions prévus par la zone village (VIL) sont revus à la baisse, afin que soit pris en considération le critère du dimensionnement de la zone à bâtir.

d. Le secteur concerné par les articles eee, ggg et fff du RF de la Commune de C. _____/FR est soumis à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement de détail obligatoire.

3. Subsidiairement

La cause est renvoyée à la Commune, voire à la DAEC, pour décision dans le sens des considérants.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir un excès du pouvoir d'appréciation de la DAEC, le SBC ayant lui-même préconisé la mise en œuvre d'un PAD s'agissant des art. eee et ggg RF. En outre, ils se plaignent du fait que, pour des raisons de conformité et compte tenu de la place de jeu sise sur l'art. fff RF, c'est à tort que dite parcelle a été classée en zone VIL, et non en zone d'intérêt général (ZIG). Enfin, les recourants estiment que l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) et l'indice d'occupation du sol (IOS) prévus par le PAL pour la zone VIL sont trop élevés et se trouvent en contradiction avec les prescriptions prévues pour le périmètre de protection.

E. Dans sa prise de position du 26 octobre 2017, la commune se réfère à sa décision du 2 novembre 2015 et relève que le PAZ et le RCU sont suffisants et rendent inutile la mise en œuvre d'un PAD. D'après elle, l'affectation de l'ensemble de l'art. fff RF en ZIG serait contraire à ses intentions, consistant à bâtir des immeubles sur la partie ouest de la parcelle et qu'il n'existe pas de besoins de créer de nouvelles ZIG. S'agissant de l'affectation en zone ZIG uniquement de la place de jeu, elle précise qu'elle n'y est pas opposée. Quant aux indices de construction qu'elle a fixés, ils répondent à l'objectif de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) consistant à favoriser le potentiel de densification. Les prescriptions IBUS et IOS étant subordonnées à celles valant en matière de protection du patrimoine, respectivement à celles prévues pour le périmètre du site construit, il n'existe enfin aucune contradiction à craindre.

Dans ses observations du 8 novembre 2017, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle considère que le périmètre de protection créé par la commune et pris en compte dans le PAZ est de nature à réaliser l'objectif de sauvegarde du site construit et se situe dans le cadre de la liberté d'appréciation qui appartient à la commune, en droit d'opter pour cet outil plutôt que pour un PAD. Concernant l'affectation en zone VIL de la parcelle fff RF, l'autorité intimée l'estime judicieuse, motif pris que la place de jeu n'en constitue qu'une petite partie et qu'une telle zone n'empêchera pas de nouvelles constructions, répondant ainsi à l'objectif de densification. Enfin, les prescriptions particulières relatives au périmètre du site construit ne sont pas contradictoires aux indices fixés dans la zone VIL, puisqu'ils ne règlent pas les mêmes aspects. Ils sont au contraire complémentaires, les premiers réglant les aspects esthétiques des constructions et les seconds déterminant uniquement le volume de celles-ci.

Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du présent litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA.

En tant que les recourants contestent la nécessité d'un PAD pour des parcelles voisines ainsi que les indices applicables à la zone VIL dans laquelle leur propriété est située, il faut leur reconnaître la qualité pour recourir au sens de l'art. 76 al. 1 CPJA. La question de savoir s'ils sont réellement au bénéfice d'un intérêt digne de protection s'agissant de la non-affectation par la commune de sa propre parcelle fff RF en ZIG peut rester ouverte, le recours sur ce point devant de toute manière être rejeté.

L'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il 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.

1.3. L'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TC FR 2A 2000 65 du 26 octobre 2000). La DAEC ayant jugé sur recours, le Tribunal de céans ne revoit pas, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité (dans le sens de "*Angemessenheit*", cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art. 26, p. 13, ad art. 2, p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa).

2.

L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1^{er} décembre 2014 consid. 3.2).

Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement

définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 la 307; 115 la 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 la 353 et les références citées).

3.

3.1. A teneur de l'art. 62 LATeC, les plans d'aménagement de détail règlent la constructibilité de secteurs du territoire communal pour compléter ou affiner le régime de construction de base prévu par le plan d'affectation des zones et sa réglementation.

Selon l'art. 63 LATeC, sous réserve d'éventuels ajustements mineurs et justifiés, la commune fixe dans le plan d'affectation des zones, d'une manière objective et cohérente, les périmètres dans lesquels l'établissement d'un plan d'aménagement de détail est exigé avant la délivrance d'un permis de construire. Elle fixe dans la réglementation afférente au plan d'affectation des zones les buts et les principes en vue de l'établissement du plan d'aménagement de détail (al. 1). Un plan d'aménagement de détail est en outre exigé pour des constructions ou installations ayant des effets importants sur l'aménagement, l'équipement, l'environnement et les biens culturels, tels les grands centres d'achats, les importantes installations sportives, de loisirs et de camping. Le Conseil d'Etat établit la liste des constructions et installations soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail (al. 2) (cf. art. 28 du règlement cantonal du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.ggg).

D'après l'art. 28 al. 1 ReLATeC, sont soumis à l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail les projets provoquant plus de 2000 trajets par jour du trafic motorisé (les poids lourds étant comptés deux fois) (let. a), les centres commerciaux dont la surface de vente minimale est de 3000 m² (let. b), les centres sportifs d'intérêt régional (let. c), les ports soumis à étude d'impact sur l'environnement (let. d) et les aires de camping-caravaning d'une surface minimale de 5000 m² (let. e). En outre, la Direction ou la commune peut exiger l'établissement d'un plan d'aménagement de détail lorsque les prescriptions du règlement communal d'urbanisme ne permettent pas de résoudre, dans le cadre de la procédure de permis, les conflits résultant de l'application de la législation spéciale compte tenu des circonstances locales. Les services intéressés sont préalablement consultés. L'article 66 al. 2 et 3 LATeC est réservé (al. 2).

Aux termes de l'art. 64 LATeC, un plan d'aménagement de détail a en particulier pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi que d'assurer une meilleure insertion dans le site. Selon l'art. 65 al. 1 LATeC, le plan d'aménagement de détail contient en particulier des prescriptions sur l'ordre des constructions, l'équipement et les aménagements extérieurs dans le périmètre défini.

3.2. Selon l'art. 72 al. 1 LATeC, lorsqu'ils ne sont pas affectés à des zones de protection, les paysages et géotopes, les sites construits ou sites historiques ou archéologiques qui présentent un intérêt au titre de la protection de la nature, du paysage ou des biens culturels peuvent être intégrés dans des périmètres de protection, superposés à l'affectation de base définie par le plan d'affectation des zones et soumis à une réglementation particulière (al. 1).

3.3. Dans le cas particulier, s'il est vrai que le SBC a reconnu dans sa prise de position du 25 novembre 2016 que le PAD proposé par les recourants aurait été un outil adapté à la sauvegarde du site construit, il ne le rend pas pour autant obligatoire, aucune des hypothèses de l'art. 63 al. 2 LATeC et 28 ReLATeC n'étant réalisée en l'espèce.

En lieu et place d'un PAD, la commune a valablement introduit un périmètre de protection superposé à une partie de la zone à bâtir, dont font notamment partie les art. eee, ggg et fff RF. Les mesures de protection spéciales introduites par l'intimée sont suffisantes et permettent de respecter le recensement de la commune comme site d'importance nationale à protéger en Suisse dans l'Inventaire fédéral (ci-après: ISOS), ce que le SBC confirme d'ailleurs dans la même prise de position.

D'après l'art. 6 RCU en effet, le périmètre de protection du site construit à pour objectif la conservation de la structure et du caractère de l'ensemble bâti. Le caractère des éléments qui le compose, à savoir les bâtiments, espaces extérieurs, ainsi que la configuration générale du sol, doit être conservé (al. 1). Les prescriptions relatives aux zones concernées, à savoir en l'occurrence celles relatives à la zone VIL, ne s'appliquent que sous réserve du respect strict des prescriptions du RCU en matière de transformations de bâtiments existants, agrandissements et annexes, de nouvelles constructions, d'aménagements extérieurs ainsi qu'en matière de demande préalable, dont les détails sont donnés dans l'annexe 1 du RCU (cf. al. 2 ss).

L'art. 7 RCU prévoit que les bâtiments protégés qui présentent un intérêt au titre de la protection des biens culturels, au sens de l'art. 3 de la loi cantonale du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC; RSF 482.1), sont protégés et précise l'étendue des mesures de protection ainsi que la procédure à suivre en cas de demande de permis.

Ainsi, c'est dans les limites de son autonomie que le planificateur communal (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1^{er} décembre 2014 consid. 3.2) n'a pas prescrit la mise en œuvre d'un PAD obligatoire dans le secteur et a considéré que les dispositions du RCU sur ce point étaient suffisantes pour atteindre les buts de protection du site.

4.

Les autres griefs des recourants tombent également à faux.

4.1. Contrairement à l'avis des recourants, la seule présence du terrain de jeu sur une partie de l'art. fff RF n'est pas de nature à leur permettre d'imposer au planificateur local de créer une nouvelle ZIG, pas plus le fait que la parcelle fff RF soit contiguë à la ZIG2.

D'après l'art. 55 LATeC, dont l'alinéa 2 est repris à l'art. 23 RCU, les ZIG sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 LATeC (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3).

Pour aménager une nouvelle zone d'intérêt général, le planificateur local doit établir l'existence d'un besoin pour la collectivité publique (arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004 consid. 2a et la référence citée).

Or, comme le souligne la décision attaquée, la place de jeu ne constitue qu'une petite partie seulement de l'art. eee RF, qui se trouve être pour le reste largement non bâti, mais totalement équipée. Une affectation de l'ensemble de la parcelle en ZIG2 serait précisément contraire aux intérêts de la commune, qui prévoit de bâtir des immeubles résidentiels sur la partie ouest du terrain, dans un objectif de densification, et qui a précisément renoncé à développer des infrastructures d'intérêt général, à défaut d'en avoir identifié le besoin.

4.2. Enfin, c'est à tort que les recourants considèrent que les nouvelles prescriptions liées à la densité sont en contradiction avec celles contenus dans le RCU en lien avec le périmètre de protection. Comme l'ont souligné à juste titre la DAEC et la commune intimée, ces valeurs sont subsidiaires dès lors que l'IBUS de 1.40 et l'IOS de 0.50 ne pourront être appliqués que s'ils n'altèrent pas l'identité du site protégé, ce qui est clairement exprimé à l'art. 6 al. 2 RCU précité. Etant rappelé que certaines parcelles de la zone VIL ne sont pas comprises dans le périmètre de protection et sont dès lors soumises aux seuls indices fixés, force est de constater qu'en optant pour les prescriptions litigieuses, le planificateur communal permet de répondre à l'objectif de densification imposé par la loi (cf. art. 3 al. 3 let. a^{bis} LAT), tout en préservant la protection du patrimoine, au cas par cas.

Enfin, contrairement à ce que soutiennent les intéressés, l'IBUS et l'IOS n'ont aucun impact sur le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir. Les prescriptions IBUS et IOS règlent en effet la densité de l'utilisation du sol et la dimension des constructions et non la grandeur de la zone constructible.

6.

6.1. Il résulte de ce qui précède que la commune n'a commis aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation dans la révision générale de son PAL. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

6.2. Les frais de procédure sont mis à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.ddd).

Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 19 juillet 2017 est confirmée.

II. Les frais judiciaires, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais 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 19 septembre 2018/cpf/smo

Le Président :

La Greffière :