Urteilskopf

108 Ia 116

23. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 26 mai 1982 dans la cause Borghini contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg (recours de droit public)
Regeste (de):
Ausnützungsziffer; Anwendung auf Grundstücke, die in verschiedenen Zonen gelegen sind; Willkür.

1. Anwendung der Ausnützungsziffer bei einem Grundstück, das nachträglich in mehrere Parzellen aufgeteilt worden ist (E. 2).

2. Liegen zwei benachbarte Grundstücke in verschiedenen Zonen, so ist es jedenfalls nicht willkürlich, eine Anrechnung beider Landflächen, wodurch die Bebauungsmöglichkeiten auf der einen Parzelle vergrössert werden sollen, zu verbieten (E. 3).

Regeste (fr):
Indice d'utilisation; application à des parcelles situées dans des zones d'affectation différente; arbitraire.

1. Application de l'indice lorsque le bien-fonds a été subdivisé ultérieurement en plusieurs parcelles distinctes (consid. 2).

2. Dans le cas de deux parcelles contiguës situées dans deux zones d'affectation différente, il n'est pour le moins pas arbitraire de proscrire une compensation d'indice tendant à augmenter les possibilités de construction sur l'une de ces parcelles (consid. 3).

Regesto (it):
Indice di sfruttamento; applicazione a fondi ubicati in zone di utilizzazione diverse; arbitrio.

1. Applicazione dell'indice ove il fondo venga suddiviso ulteriormente in varie particelle distinte (consid. 2).

2. Nel caso di due particelle contigue ubicate in zone d'utilizzazione differenti, è quanto meno non arbitrario vietare una compensazione dello sfruttamento tendente ad aumentare le possibilità di edificare su una di esse (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 117

Par acte authentique du 19 février 1962, la commune de Villars-sur-Glâne a cédé à deux particuliers, en copropriété et par moitié, la parcelle no 435b du registre foncier de la commune, au lieu-dit Moncor, d'une surface de 31'207 m2. Cette dernière est située dans la partie nord-est du territoire communal, sur la colline de Bertigny, à proximité de la route nationale N 12. Elle forme aujourd'hui le quartier de Villars-Vert qui compte, avec le secteur voisin de "Cité Almos", environ 2000 habitants. En l'absence d'un règlement définissant l'affectation de la parcelle en cause, la commune s'est engagée dans l'acte à délivrer aux acquéreurs, à leur réquisition, une autorisation de construire sans restriction douze étages, rez-de-chaussée compris, émanant de l'autorité

compétente. Le coefficient de construction était fixé à 0,80, sans tenir compte des chemins de desserte. Ce chiffre et le mode de calcul choisis avaient été approuvés par le préfet de la Sarine qui, dans une lettre du 7 février 1962 adressée à la commune et produite par cette dernière lors de l'instrumentation de l'acte, réservait toutefois son autorisation définitive pour un projet de bâtiments locatifs présenté par les acquéreurs. Le bien-fonds cédé a ensuite été subdivisé en 11 parcelles, qui ont toutes été bâties, à l'exception d'une parcelle de 1437 m2, portant le no 1085 du registre foncier, sur laquelle les acquéreurs envisageaient la construction d'un centre commercial. Cette parcelle a été acquise, en 1977, par Serge Borghini, qui avait été l'entrepreneur général des bâtiments construits sur les dix autres parcelles de l'ancien no 435b. Le plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne, arrêté par le Conseil communal le 5 novembre 1971, a été approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg le 8 juillet 1975. Il classe le

quartier de Villars-Vert, et par conséquent la parcelle no 1085, en zone résidentielle à haute densité. Aux termes de l'art. 6 ch. 2 de la réglementation spéciale relative au plan des zones, incorporée dans le règlement communal d'urbanisme (en abrégé: RCU), l'indice de base pour cette zone est fixé à 0,60. Il peut être porté, s'il existe un plan d'aménagement de détail, à 0,65 ou même à 0,70, à condition, dans ce cas, d'observer les directives communales. Le 19 février 1980, Georges Musy, agissant en vertu d'une promesse de vente passée avec Serge Borghini, a déposé une demande de permis de construire sur la parcelle no 1085, ayant pour objet un bâtiment de 2 niveaux, comprenant au rez-de-chaussée un restaurant d'une capacité de 88 places et au 1er étage un appartement et deux studios. Le projet de construction, basé sur un indice de 0,60, s'est heurté à diverses oppositions. Le Conseil communal, pour sa part, l'a préavisé favorablement, contrairement à l'Office cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire, qui a émis un préavis négatif, au motif que l'indice d'utilisation du quartier était déjà dépassé. Par décision du 10 mars 1981, le préfet du district de la Sarine a rejeté la demande de permis de construire. Borghini a formé contre cette décision un recours administratif auprès du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, dans lequel il se prévalait, pour sa parcelle, d'un indice équivalant à celui qui avait été toléré pour les autres parcelles constituant l'ancien no 435b. En outre, il faisait valoir que l'indice d'utilisation de 0,80, fixé lors de la vente de la parcelle no 435b, n'était pas épuisé, puisque la commune offrait d'ajouter théoriquement à la surface de cette parcelle 14'505 m2 affectés à des places de jeux et aux bâtiments publics, ce qui devait entraîner un abaissement de l'indice utilisé en dessous du plafond applicable. Par arrêté du 9 novembre 1981, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a rejeté le recours. Agissant par la voie du recours de droit public, Serge Borghini demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 9 novembre 1981. Il invoque notamment une violation de l'art. 4 Cst. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. Le recourant prétend en premier lieu que l'autorité

cantonale serait tombée dans l'arbitraire en adoptant la méthode de calcul de l'indice d'utilisation préconisée par l'Office cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire, dans laquelle la parcelle litigieuse est considérée non pas pour elle-même, mais en relation avec les autres parcelles formant à l'origine le no 435b. a) Il convient tout d'abord de relever que l'ancienne parcelle no 435b est tout entière incluse dans la zone résidentielle à haute densité instituée par le plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne approuvé par le Conseil d'Etat le 8 juillet 1975. Aux termes de l'art. 6 RCU, cette zone est réservée, en principe, aux immeubles d'habitation collective et à leur prolongement, à savoir locaux de réunion, de jeux, de sport, commerces de détail. Elle est soumise à un indice d'utilisation de base de 0,60, qui peut, suivant les cas, être porté à 0,65 voire à 0,70, advenant l'existence d'un plan d'aménagement de détail. Dans l'acte d'échange du 19 février 1962, par lequel la commune a transféré la propriété de l'ancien no 435b aux prépossesseurs du recourant, le coefficient de construction avait été fixé à 0,80, chiffre qui ne tenait pas compte des chemins destinés à desservir les immeubles du fonds. Cette réglementation, insérée dans un contrat de droit privé, revêt juridiquement les caractéristiques d'un contrat de droit administratif passé entre une collectivité publique et des administrés. Elle a fait l'objet d'une approbation du Conseil d'Etat, au demeurant autorité administrative supérieure en matière d'aménagement du territoire, et a reçu l'aval de principe du préfet du district de la Sarine, compétent pour la délivrance des autorisations de construire. Elle a été appliquée à la parcelle vendue au même titre qu'un plan de quartier. La notion de "coefficient de construction" dont se sont servies les parties à l'acte est en outre la même que celle d'"indice d'utilisation" retenue dans le RCU et définie à l'art. 6 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les constructions du 15 février 1965. Aux termes de cette dernière disposition, l'indice d'utilisation est le rapport, exprimé en fraction décimale, entre la surface totale brute de tous les niveaux, ou surface utilisée, et la surface du fonds. Cette notion correspond à celle généralement admise en droit des constructions et dans la pratique, l'indice d'utilisation étant l'instrument qui indique dans quelle proportion un terrain peut être bâti et donne la mesure de la densité des constructions (MARTIN STEIGER, L'indice d'utilisation, Mémoires Aspan no 17/août 1974 p. 3 ss; ROGER SAINT-ALARY, Droit de la

construction, p. 233 à 239; HERBERT LANG, Hochhaus und Baurecht, p. 422 ss). b) Il n'est pas contesté que l'indice de 0,60 stipulé dans le RCU n'est pas atteint par le projet de construction litigieux mis en rapport avec la surface isolée de la parcelle no 1085. Il est en outre admis, par le recourant lui-même, que l'indice d'utilisation de 0,80 convenu par les parties au contrat du 19 février 1962 est en revanche d'ores et déjà épuisé par les bâtiments édifiés dans le périmètre concerné, si l'on met leur surface totale brute de plancher habitable en rapport avec la surface totale de l'ancien no 435b. Cette réalité se confirme, que la surface de cette parcelle soit calculée dans son ancien état ou dans son nouvel état résultant d'un remaniement parcellaire réalisé dans l'intervalle et que l'on y inclue ou non l'emprise des chemins de desserte. C'est donc à tort que le recourant prétend que l'impossibilité actuelle d'édifier un bâtiment sur sa parcelle découlerait d'une application "rétroactive" de la nouvelle réglementation communale, quand bien même la motivation de la décision entreprise est, sur ce point, quelque peu ambiguë. c) Selon une jurisprudence constante, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 106 Ia 11, ATF 105 Ia 300, ATF 102 Ia 3 /4 et arrêts cités). On ne saurait, en l'espèce, taxer la façon de voir de l'autorité cantonale d'arbitraire. L'interprétation qu'elle donne de la réglementation contractuelle précitée, à savoir que l'indice d'utilisation stipulé entre parties devait s'appliquer à l'ensemble de l'ancienne parcelle no 435b sans tenir compte de son morcellement ultérieur, est en effet conforme au texte même de l'accord. La thèse du recourant, en revanche, selon laquelle l'indice d'utilisation convenu devait être déterminé pour chaque parcelle issue du morcellement ultérieur, n'y trouve aucun appui quelconque. De fait, le "coefficient de construction" indiqué se rapporte expressément à l'ensemble de l'ancien no 435b, qui s'y trouve seul mentionné, sa division ultérieure n'ayant pas été envisagée

dans ce contexte. Quant aux nouvelles dispositions en matière d'indice introduites par la réglementation spéciale relative au plan de zones, elles n'ont rien changé à la situation de l'ancienne parcelle en cause, dont le coefficient de construction était, ainsi qu'on l'a vu, d'ores et déjà épuisé par les bâtiments qui y avaient été édifiés précédemment. La décision attaquée n'est en outre pas

BGE 108 Ia 116 S. 121

dénuée de raisons objectives. L'indice de 0,80 appliqué en l'occurrence est un indice élevé, prévu pour des ensembles locatifs très denses. La répartition sur le terrain de bâtiments construits sur la base d'un tel coefficient doit tenir compte des espaces verts à aménager et des places destinées à l'agrément et à l'usage commun des habitants. Si tel n'était pas le cas, la fonction dévolue à cet instrument de la police des constructions et de l'aménagement du territoire qu'est l'indice d'utilisation serait gravement compromise (cf. STEIGER, op.cit., p. 14 et 30). Les inconvénients résultant d'un indice d'utilisation aussi élevé seraient particulièrement graves si l'on permettait le morcellement d'un quartier d'une manière telle que les immeubles d'habitation puissent être répartis, avec une intensité maximale, sur la totalité de la surface délimitée par le périmètre à l'intérieur duquel s'applique l'indice. De ce point de vue, l'interdépendance existant entre la parcelle du recourant et les autres parcelles qui formaient l'ancien no 435b est claire. Le recourant ne pouvait du reste ignorer ce lien, étant donné qu'il a été lui-même l'entrepreneur général des bâtiments construits dans le périmètre considéré. Aussi son objection à l'encontre de la façon de voir de l'autorité cantonale est-elle sans fondement.

3. Le recourant prétend ensuite que l'autorité cantonale serait également tombée dans l'arbitraire en refusant de prendre en considération une surface de 14'505 m2 que la commune de Villars-sur-Glâne a offert d'ajouter à celle de l'ancien no 435b, cela afin d'abaisser l'indice d'utilisation à un niveau qui permettrait la réalisation du projet. a) La surface à laquelle se rapporte la proposition de la commune correspond à un périmètre affecté à des places de jeux et des bâtiments publics, qui jouxte le quartier de Villars-Vert. Faisant sienne l'opinion de l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire, l'autorité cantonale a considéré qu'il n'était cependant pas possible d'en tenir compte pour le calcul de l'indice, puisque son affectation est différente de celle de la zone à laquelle appartient la parcelle en cause. b) La pratique admet, sous certaines conditions, des compensations d'indices par un report des possibilités d'utilisation d'une parcelle à l'autre, à l'intérieur d'une même zone. En revanche, elle exclut de tels reports lorsque les parcelles intéressées ne sont pas soumises à la même affectation (ATF 104 Ia 335 consid. e; LANG, op.cit., p. 445/446). On en arriverait sans cela, contrairement au but même de l'institution d'un plafond sectoriel

BGE 108 Ia 116 S. 122

de densité, à supprimer la limite d'utilisation imposée par la loi à une parcelle déterminée, tout en réduisant indûment les possibilités de construire qui existeraient sur une autre parcelle soumise à une telle affectation. Ce serait en réalité ignorer les limites de zones instituées par un plan d'aménagement et modifier, par une simple décision administrative, la répartition du sol décidée originairement par l'autorité délibérante locale. c) En l'espèce, la surface de 14'505 m2 offerte par la commune à titre de compensation d'indice est incluse dans une zone d'intérêt général, dont le caractère et les possibilités d'utilisation sont définis à l'art. 9 RCU. Pour l'heure, 4000 m2 y sont affectés à des places de jeux, tandis que le solde est réservé à des bâtiments publics liés au centre scolaire. Cette zone se distingue nettement de la zone résidentielle à haute densité qu'elle avoisine. L'intérêt public au maintien intégral de son affectation n'a pas à être démontré. Aussi n'est-il pas concevable

de l'inclure théoriquement, comme le propose la commune, dans la zone à laquelle appartient la parcelle du recourant, pour permettre d'augmenter les possibilités de construction. Le contraire reviendrait précisément à détourner de son but la mesure limitative de densité que constitue l'indice d'utilisation. Ce moyen du recourant doit dès lors lui aussi être rejeté.