

# **BGer 1C\_281/2023 vom 18. Juni 2024**

Bundesgericht, 2024-06-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_281\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_281_2023)

FR: TF 1C\_281/2023 du 18 juin 2024

IT: TF 1C\_281/2023 del 18 giugno 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) rendue en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ), et contre l'arrêt cantonal incident du 19 décembre 2018 l'ayant précédé dans la procédure (cf. art. 93 al. 3 LTF ), le recours en matière de droit public est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par les arrêts attaqués qui, en définitive, refusent l'autorisation pour le projet de démolition/construction sur les parcelles dont elle est propriétaire. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à leur annulation ou à leur modification, et a dès lors qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

Dans un premier grief, dirigé contre l'arrêt incident du 19 décembre 2018, la recourante se plaint d'une violation de l'art. 21 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Elle estime que, dans le cadre de la procédure de recours contre le permis de démolir/construire, les conditions ouvrant la voie du contrôle préjudiciel du PAD Richemond ne seraient pas réunies. L'association intimée avait qualité pour s'opposer, puis recourir contre le PAD; elle ne l'avait toutefois pas fait, ni lors de la mise à l'enquête du plan, ni lors de la publication officielle ultérieure d'un droit d'être entendu, le 5 juin 2015. Aussi cette association ne pouvait-elle prétendre faire réexaminer la planification d'affectation dans le cadre d'un acte d'exécution.

#### **E. 2.1**

Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est cependant exceptionnellement admissible lorsque l'intéressé ne pouvait pas encore se rendre compte des restrictions qui lui étaient imposées au moment de son adoption, qu'il n'avait alors aucune possibilité de défendre ses intérêts ( ATF 148 II 417 consid. 3.3; 123 II 337 consid. 3a; arrêts 1C\_283/2016 du 11 janvier 2017 consid. 4.3; 1C\_507/2015 du 18 mai 2016 consid. 3.2), ou lorsque les circonstances ou les conditions légales se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption du plan au point que celui-ci pourrait être devenu illégal et que l'intérêt à son réexamen ou à son adaptation l'emporte sur les intérêts contraires à la sécurité du droit et à la stabilité du plan (cf. art. 21 al. 2 LAT ; ATF 148 II 417 consid. 3.3; 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1).

#### **E. 2.2**

En l'espèce, la cour cantonale a estimé que l'avis d'ouverture de l'enquête publique du PAD Richemond publié dans la Feuille officielle du canton de Fribourg (ci-après: FO) du 20 septembre 2013 manquait de clarté quant à la démolition de biens recensés compris dans son périmètre, empêchant ainsi l'association intimée - et d'éventuels autres intéressés - de faire valoir à temps leurs griefs; cela justifiait de procéder à un contrôle incident de la planification afin de permettre à l'association intimée de faire, dans ce cadre, valoir ses griefs contre le PAD.

### **E. 2.2.1**

Aux termes de l' art. 33 LAT , les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique (al. 1). Cette disposition ne comportant toutefois pas de précisions, c'est au droit cantonal qu'il appartient d'indiquer les modalités pratiques de la mise à l'enquête ( ATF 143 II 467 consid. 2.2; 138 I 131 consid. 5). Le droit fribourgeois prévoit, à l'art. 83 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RS/FR 710.1), que les plans d'affectation des zones, les plans d'aménagement de détail et leur réglementation sont mis à l'enquête publique pendant trente jours, par dépôt au secrétariat communal et à la préfecture. L'avis d'enquête est publié dans la Feuille officielle, au pilier public ainsi que, éventuellement, par tout autre moyen de communication disponible. La commune met à la disposition de tout ou toute intéressé-e les plans et leur réglementation, sous forme électronique. Les documents mis à disposition sous cette forme sont dépourvus de la foi publique (al. 1). Les plans et leur réglementation sont sujets à opposition (al. 2). L'art. 83 LATeC ne se prononce en revanche pas sur le contenu requis de la publication (cf. art. 83 ss LATeC; voir également art. 30 ss du règlement d'exécution de la LATeC du 1er décembre 2019 [ReLATeC; RS/FR 710.11]).

Selon la jurisprudence, le but de l' art. 33 LAT est de satisfaire aux exigences des art. 6 CEDH (RS 0.101), 29 et 29a Cst. en garantissant, dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, une protection juridique globale. Il s'agit en particulier de permettre à chacun de prendre connaissance du plan, de servir de point de départ de la procédure d'opposition dans les cantons qui connaissent cette institution - tel le canton de Fribourg - et de permettre ainsi l'exercice du droit d'être entendu ( ATF 143 II 467 consid. 2.2 et les références; 138 I 131 consid. 5.1; 135 II 286 consid. 5.3). Ce processus de mise à l'enquête constitue pour les intéressés un élément préalable nécessaire à leur protection juridique puisque les législateurs cantonaux prévoient généralement que seuls les opposants ont qualité pour recourir contre une mesure de planification ou une autorisation de construire. En ce sens, il s'agit d'un moyen anticipé et formalisé de satisfaire aux exigences du droit d'être entendu ( ATF 143 II 467 consid. 2.2 et les références). En définitive, s'il appartient certes en premier lieu au droit cantonal de décrire la procédure de mise à l'enquête et donc le droit d'être entendu qui en découle (cf. arrêt 1C\_591/2014 du 20 février 2015 consid. 2.4 et l'arrêt cité), la description du projet figurant dans l'avis d'enquête doit cependant satisfaire aux exigences minimales découlant de l' art. 33 LAT et de la Constitution fédérale (cf. ATF 116 Ia 215 consid. 2c).

### **E. 2.3**

Sans que cela ne soit valablement contesté, il ressort des constatations cantonales que le périmètre du PAD Richemond renferme des constructions identifiées par le recensement cantonal des biens culturels au sens des art. 44 ss de la loi cantonale sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991 (LPBC; RS/FR 482.1); le secteur du plan est en outre

compris dans des périmètres construits inscrits à l'ISOS. Il est en particulier établi que le bâtiment de l'avenue de Beauregard 8 était recensé en valeur B (pour les objectifs de conservation liés à la valeur B, voir PDCant, fiches T115 et T117; cf. également arrêt 1C\_609/2021 du 21 décembre 2022 consid. 5.2) depuis le début du guichet dans les années 1990 et jusqu'au 2 octobre 2014; ensuite, il a provisoirement été classé en valeur C; le 23 juin 2015, après un réexamen approfondi du SBC, intervenu avant l'adoption du PAD, le bâtiment a été remis en catégorie B. Cette évaluation a été confirmée par le dernier recensement livré en 2016. Ce dernier recensement attribue par ailleurs des valeurs C aux immeubles sis aux nos 5 et 6 de l'avenue Beauregard.

En dépit du recensement de valeurs patrimoniales antérieur à la mise à l'enquête du PAD Richemond, l'avis officiel publié dans la FO du 20 septembre 2013 n'en faisait pas mention; il était libellé comme suit: pour l'objet, "Plan d'aménagement de détail Richemond" et, pour les particularités, "Le PAD comprend les articles 11127, 11128, 11129, 11132 partiel, 11133 partiel, et 11134 RF". À première vue, il n'apparaît pas, à la lecture des dispositions mentionnées dans les arrêts cantonaux attaqués, que la LATeC et son règlement d'exécution exigeraient des indications supplémentaires. Ces renseignements apparaissent

a priori d'ailleurs également répondre aux exigences habituelles (cf. arrêts 1C\_290/2019 du 13 mai 2020 consid. 2.3 et 1C\_591/2014 du 20 février 2015 consid. 2.5) en tant qu'ils permettent à tout intéressé, en particulier, à tout propriétaire foncier, de localiser le projet, de déterminer si celui-ci est susceptible de porter atteinte à ses intérêts - en lien en particulier avec son bien-fonds - et, le cas échéant, d'agir en conséquence pour en assurer la défense (cf. BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 8 ss ad art. 33 LAT ).

### **E. 2.3.1**

Ce raisonnement ne peut cependant être inconditionnellement transposé au cas de figure des organisations dont le but statutaire est la protection des biens culturels au sens de l'art. 62 LPBC, à l'instar de l'association intimée. En effet, l'avis du 20 septembre 2013, tel que libellé, ne lui permettait pas, sans autres mesures d'investigations, de déterminer si le projet de PAD mis à l'enquête était susceptible de porter atteinte à des valeurs patrimoniales dignes de protection, plus spécialement d'entraîner la démolition de bâtiments recensés sur le plan cantonal. Or, on ne saurait attendre d'une association telle que l'intimée qu'elle se renseigne sur l'ensemble des projets mis à l'enquête à l'échelle cantonale pour déterminer si des intérêts dont la protection ressorti à la réalisation de ses buts statutaires sont susceptibles d'être atteints (dans le même sens, au sujet cependant de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 [LPN; RS 451], Message du Conseil fédéral concernant la révision de la LPN du 26 juin 1991, FF 1991 III p. 1156). Pour assurer à l'association intimée une protection juridique effective, conforme aux exigences du droit fédéral, l'autorité en charge de la publication ne pouvait ainsi faire l'économie, dans l'avis d'ouverture d'enquête du PAD Richemond, de la mention du recensement de certaines constructions comprises dans le périmètre. Comme l'a souligné le Tribunal cantonal, l'art. 45 al. 1 LPBC précise que le recensement vise un but d'information pour le propriétaire, les autorités chargées de la protection des biens culturels et le public, ce qui accentue encore l'obligation des autorités de rendre public un projet, d'autant plus si celui-ci tend, comme en l'espèce, à la destruction de biens recensés.

Cela s'apparente du reste aux exigences de notification et de publication prévues par l' art. 12b al. 1 LPN en lien avec le droit de recours d'organisations de protection de la nature et du paysage reconnues au niveau national intervenant dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche fédérale; il découle en effet de cette disposition que l'avis d'enquête doit revêtir une certaine précision et être rédigé de manière à ce que les organisations puissent se faire une idée de la portée du projet du point de vue de la protection de la nature et du patrimoine et leur permettre ainsi de faire un tri parmi les nombreux projets de demande sans devoir consulter l'ensemble du dossier auprès de l'autorité compétente (PETER M. KELLER, in Commentaire de la LPN, 2

e éd. 2019, n. 5 ad art. 12b LPN ).

Enfin et quoi qu'en dise la recourante, ce même raisonnement s'applique au "droit d'être entendu" publié le 5 juin 2015 qui, s'il mentionne certes la démolition de constructions comprises dans le périmètre du plan, ne fait pas pour autant état de leur valeur patrimoniale, respectivement de leur recensement.

### **E. 2.3.2**

En définitive, dès lors que l'association intimée n'était pas en mesure de s'attaquer au PAD, c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a considéré qu'elle devait pouvoir faire examiner ses arguments contre ce plan dans le cadre de la procédure de recours dirigée contre l'autorisation de construire/démolir. Pour ce motif déjà le grief doit être rejeté. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si, comme l'a jugé l'instance précédente, la révision du PAL de la Ville de Fribourg, intervenue en cours d'instance et qui prévoit notamment l'abrogation du PAD Richemond, constitue un changement de circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT ouvrant la voie du contrôle incident.

### **E. 3**

A comprendre la recourante, les motifs ayant conduit la cour cantonale à reconnaître un cas de contrôle incident et refuser le permis de construire/démolir reviendrait à contraindre la Ville de Fribourg à prendre une décision de protection des immeubles concernés. Elle se prévaut à cet égard d'arbitraire et d'une violation de l'autonomie communale.

#### **E. 3.1**

Une décision est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. 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. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ( ATF 144 I 170 consid. 7.3; 138 I 305 consid. 4.3).

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation

cantonales ( ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1).

S'agissant de griefs constitutionnels, la partie recourante est soumise aux exigences de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 146 I 62 consid. 3; arrêt 1C\_521/2022 du 28 juillet 2023 consid. 3.2). Elle doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés ( ATF 146 I 62 consid. 3).

### **E. 3.2**

Par le présent grief, à l'instar du précédent, la recourante reproche en réalité à la cour cantonale d'avoir admis que les conditions d'un contrôle incident étaient réunies. La recourante soutient ainsi que la cour cantonale aurait consacré "

de facto une nouvelle exception permettant un contrôle préjudiciel du plan [...], à savoir lorsque l'adoption du plan fait apparaître sur le fond un vice fondamental quant à la légalité et à sa conformité".

#### **E. 3.2.1**

Il est vrai que dans le cadre de son premier arrêt incident du 19 décembre 2018 - analyse du reste reproduite dans son arrêt subséquent du 25 avril 2023 -, la cour cantonale s'est livrée à l'examen du PAD Richemond pour aboutir au constat que celui-ci avait été adopté sans qu'il soit tenu compte de la présence en son sein de valeurs patrimoniales recensées. L'instance précédente a en particulier relevé que le dossier laissait clairement apparaître qu'il avait été omis de consulter le service cantonal spécialisé, en l'occurrence le SBC, lors de la phase d'examen préalable du plan. Cela étant et bien que l'instance précédente ait considéré que cela faisait apparaître un "vice fondamental", celle-ci n'en a pas tiré de conséquence directe; la cour cantonale s'est en réalité limitée à dépeindre le contexte ayant entouré l'adoption du PAD et à renvoyer la cause au préfet pour permettre à l'association intimée de faire valoir ses griefs à l'encontre de ce plan, par le biais du contrôle incident, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire/démolir (sur la portée d'un contrôle incident, cf. THIERRY TANQUEREL, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, n. 31 ad art. 21 LAT et l'arrêt cité en n.b.p 87), contrôle justifié notamment par l'impossibilité de la recourante de faire valoir ses droits (cf. consid. 2.3.2 ci-dessus); aussi la critique d'arbitraire dirigée par la recourante contre l'examen du PAD opéré par l'instance précédente ne revêt-elle aucune portée.

#### **E. 3.2.2**

Pour le même motif, on ne discerne pas en quoi l'analyse du PAD réalisée par le Tribunal cantonal contreviendrait à la garantie de l'autonomie communale, plus particulièrement que l'instance précédente aurait ce faisant - au mépris de cette garantie - imposé à la commune de protéger les immeubles concernés lors de la révision de son futur PAL; on relèvera du reste que la Ville de Fribourg n'a pas recouru contre les arrêts cantonaux, pas plus qu'elle ne se prévaut céans d'une violation de son autonomie. La recourante ne fournit au demeurant aucune explication démontrant que la commune serait effectivement autonome s'agissant de la protection de biens culturels.

### **E. 3.3**

Sur le vu de ce qui précède, le grief est écarté.

### **E. 4**

La recourante reproche enfin au préfet de n'avoir pas procédé au contrôle incident - singulièrement à la pesée des intérêts, qu'il suppose - ordonné par la cour cantonale et de s'être "réfugié derrière [le] changement de circonstances" que constitue la révision du PAL en cours, pour refuser le permis de construire. A comprendre la recourante, en raison de cette révision, qui implique l'abrogation du PAD Richemond, ce dernier ne pourra être contrôlé incidemment avant plusieurs années. Elle y voit une violation du principe de la célérité et un déni de justice.

#### **E. 4.1**

Dans une procédure judiciaire ou administrative, l' art. 29 al. 1 Cst. garantit notamment le droit à toute personne que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable.

L'autorité qui omet de se prononcer sur des griefs présentant une certaine pertinence se rend par ailleurs coupable d'un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 al. 2 Cst.

#### **E. 4.2**

Dans son premier arrêt du 19 décembre 2018, le Tribunal cantonal a renvoyé la cause au préfet en lui intimant l'ordre de procéder à la pesée des intérêts que suppose un contrôle incident de la planification. Dans l'intervalle, le 18 septembre 2020, a cependant été mise à l'enquête la troisième version de la révision du PAL de la Ville de Fribourg, qui prévoit en particulier la protection du bâtiment sis à l'avenue Beauregard 8, notamment par l'abrogation du PAD Richemond.

Au terme de son instruction, le préfet a fait application du droit en vigueur à la date de sa décision, le 29 décembre 2021, ce qui n'apparaît pas critiquable (cf. ATF 139 II 243 consid. 11.1; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n. 410 et les arrêts cités; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 248) et n'est d'ailleurs pas discuté. En application de l'art. 91 al. 1 LATeC le préfet a ainsi refusé le permis de construire/démolir sollicité; cette disposition prévoit que, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan. Le préfet a plus spécifiquement accordé l'effet anticipé à la révision du PAL à l'enquête, qui prévoit l'abrogation du PAD Richemond, pour refuser l'autorisation, appréciation que la recourante ne critique d'ailleurs pas; s'agissant de droit cantonal, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de s'y arrêter d'office (cf. art. 106 al. 2 LTF ; voir également consid. 3.1 ci-dessus).

Dans la logique de ce raisonnement, le préfet n'avait plus à procéder au contrôle incident du PAD Richemond, le PAL à l'enquête entraînant son abrogation. La recourante ne saurait d'ailleurs interpréter l'arrêt incident du Tribunal fédéral du 11 février 2019 (cause 1C\_77/2019) comme un ordre donné aux autorités cantonales de procéder impérativement à un tel contrôle incident, s'agissant d'un arrêt d'irrecevabilité.

#### **E. 4.3**

Dans ces conditions, le fait que le Tribunal cantonal n'a finalement pas procédé à un contrôle incident du PAD Richemond dans son arrêt du 25 avril 2023, en raison de l'évolution du droit, singulièrement de la mise à l'enquête de la révision du PAL, ne fonde

pas un déni de justice, pas plus qu'un retard à réaliser à un tel contrôle. Au surplus, la recourante ne prétend pas ni ne démontre, dans son recours, que le préfet aurait tardé dans son instruction, dans l'interpellation des parties après le renvoi, ou encore dans le délai pris pour rendre sa décision; les spéculations formulées à cet égard au stade de la réplique, en lien avec l'élection de l'actuelle Préfète de la Sarine en cours de procédure, sont pour leur part tardives (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; arrêt 1C\_237/2021 du 4 janvier 2023 consid. 1.3); il n'y a pas lieu de s'y attarder (cf. art. 106 al. 2 LTF ).

Le grief doit ainsi être rejeté pour autant que recevable.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Pro Fribourg, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens ( art. 68 al. 1 et 2 LTF ).

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