

FR_GERICHTE 601 2023 84 vom 4. Oktober 2024

FR Kantonsgericht, 2024-10-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2023_84

FR: FR_GERICHTE 601 2023 84 du 4 octobre 2024

IT: FR_GERICHTE 601 2023 84 del 4 ottobre 2024

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger

Erwägungen

E. 19

(sic) juillet 2019 et, subsidiairement, à son annulation et à l'annulation des décisions préfectorales du 19 (sic) juillet 2019 dans la seule mesure des éléments du projet qui ne seraient pas conformes à la réglementation en vigueur, respectivement à son annulation et au renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision (conclusions subsidiaires n° 1 à 5 résumées). Par arrêt du 18 mars 2021 (1C_357/2020), le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours et réformé l'arrêt cantonal en ce sens que les décisions préfectorales du 24 juillet 2019 sont confirmées en ce qui concerne le changement d'affectation des combles ainsi que les transformations intérieures, le recours étant rejeté pour le surplus. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a considéré qu'alors que l'objet du litige ne portait que sur la construction de l'annexe pour l'ascenseur, la construction ou l'agrandissement des trois balcons et la création de la fenêtre en toiture, à l'exclusion du changement d'affectation et des transformations intérieures, la Cour administrative avait à tort annulé dans son ensemble (sur les cinq éléments) le permis de construire délivré le 24 juillet 2019. C. Le 18 mars 2022, B. _____ et A. _____ ont déposé une demande en réparation du préjudice auprès du Conseil d'Etat, pour le dommage subi du fait de l'arrêt de la Ie Cour administrative ayant annulé dans son entier le permis de construire du 24 juillet 2019. En effet, selon eux, le fait que la Cour précitée a statué, en violation du droit fédéral, sur des points dont elle n'était pas saisie, a eu pour conséquence qu'ils n'ont pas pu, jusqu'à ce que le Tribunal fédéral leur donne

Tribunal cantonal TC Page 3 de 13 raison, procéder au changement d'affectation des combles de leur immeuble en habitat, changement qui avait été dûment autorisé par le Préfet. Ils ont chiffré le dommage ainsi subi à CHF 159'532.45 (soit CHF 73'432.45 de surcoûts liés à l'exécution différée des travaux en toiture, CHF 84'000.- de pertes liées à la réalisation différée de l'appartement des combles et CHF 2'100.- d'autres frais liés à la défense de leurs intérêts), montant auquel ils ont conclu en réparation du préjudice leur ayant été causé de manière illicite. Par courrier du 8 avril 2022, le Service de la justice, à qui le Conseil d'Etat a confié le traitement de la demande, a requis la détermination du juge cantonal en charge du dossier. Dans leur détermination du 20 mai 2022, les trois membres de la Ie Cour administrative ayant siégé dans la cause litigieuse ont conclu au rejet de la demande du 18 mars 2022. En substance, ils ont relevé que de jurisprudence constante, lorsque l'illicéité fondant potentiellement la responsabilité étatique procède d'un acte juridique, seule la violation d'une prescription importante des devoirs de fonction est

susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique. Dans ce cadre, le fait de rendre une décision se révélant par la suite inexacte, contraire au droit ou même arbitraire n'était pas suffisant. Dans le cas présent, les juges concernés estimaient avoir agi dans le cadre de leurs fonctions, et non illicitement de quelque manière que ce soit, le fait que le Tribunal fédéral ayant par la suite jugé leur décision partiellement erronée ne signifiant pas qu'une violation d'une prescription importante des devoirs de fonction avait été commise. A ce titre, les intéressés ont indiqué avoir adopté la pratique constante du Tribunal cantonal, selon laquelle les décisions préfectorales accordant un permis de construire sont entièrement annulées en cas d'admission d'un recours sur un élément de l'autorisation de construire. Selon eux, cette pratique semblait du reste particulièrement indiquée s'agissant de permis de construire concernant un seul et même bâtiment, car le permis était défini par des plans précis et qu'il n'était guère possible de déterminer avec conviction si certaines parties de la demande de permis de construire pouvaient effectivement être évaluées indépendamment des autres. Les auteurs de l'arrêt du 13 mai 2020 ont ainsi considéré que la condition de l'illicéité n'était pas remplie, les autres conditions de la responsabilité (dommage en lien de causalité avec un potentiel acte illicite) faisant également défaut selon eux. Ils ont finalement mis en garde contre un précédent en la matière, relevant en substance que s'il fallait suivre le raisonnement des demandeurs, l'Etat devrait rembourser chaque franc de surcoûts causés par des décisions ultérieurement modifiées, ainsi que l'éventuel dommage causé par la complexité d'une affaire et la longueur des procédures en matière de construction, ce qui n'était évidemment pas le but de la loi sur la responsabilité cantonale. Appelés à se prononcer sur la détermination précitée, B. _____ et A. _____ ont, par un écrit du 31 août 2022, précisé qu'ils reprochaient aux juges précités d'avoir porté une atteinte notable à leur droit de propriété en paralysant pendant 18 mois le projet de construction sur des points dont ils n'étaient pas saisis. Le droit à la propriété étant un droit absolu, la condition de l'illicéité était selon eux d'emblée réalisée, sans qu'il ne soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur de l'atteinte potentiellement illicite avait violé une norme spécifique de comportement. Ils ont également indiqué ne pas reprocher "prioritairement" aux juges de la IIe Cour administrative d'avoir manqué de célérité en statuant, considérant que ce n'était pas leur "manquement essentiel", et n'ont ce faisant pas développé cet aspect dans leur détermination. Pour le surplus, ils ont confirmé leur demande du 18 mars 2022, tout en en joignant une nouvelle version comportant "quelques adaptations requises par l'art. 88 al. 1, 2e phr. du Code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), dans sa teneur actuelle" ainsi que "des adaptations mineures".

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 Le 17 février 2023, le Conseil d'Etat, par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), a informé B. _____ et A. _____ du fait qu'un rejet entier de leur demande était envisagé. Faisant usage du droit d'être entendu accordé par le Conseil d'Etat, B. _____ et A. _____ ont, dans un écrit du 10 mars 2023, maintenu leur demande, détaillant les raisons pour lesquelles, selon eux, la décision de la IIe Cour administrative avait été rendue en violation du droit fédéral et fondait par conséquent la responsabilité de la collectivité publique, laquelle ne dépendait pour le surplus pas d'une faute de l'auteur de l'atteinte. Cette conclusion les a également menés à soutenir que leur droit de propriété avait été restreint illégalement, puisque l'atteinte à celui-ci ne reposait pas sur une base légale, mais sur une décision contrevenant à la loi. Ils ont sollicité la tenue d'une audience de conciliation. D. Par arrêté du 2 mai 2023, le Conseil d'Etat a rejeté la demande d'indemnisation du 18 mars 2022. Il a retenu, d'une part, que

l'arrêt du 13 mai 2020, en tant qu'il annulait le permis de construire dans son ensemble, correspondait à la pratique en la matière, si bien que ses auteurs ne s'étaient pas rendus coupables d'une faute ou d'une erreur qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions n'aurait pas commise. En particulier, ils n'avaient pas abusé ou excédé leur pouvoir d'appréciation, ni instruit un dossier incorrectement ou agi par malveillance. D'autre part, le Conseil d'Etat a également nié l'existence d'une atteinte notable au droit de propriété de B. _____ et A. _____, rien ne laissant en l'espèce supposer que leur faculté de jouir de leur droit de propriété ait été retirée ou vidée de sa substance. Ainsi, la décision cantonale en question avait un caractère uniquement temporaire et n'était ce faisant pas susceptible de constituer une atteinte notable au droit de la propriété. Finalement, le Conseil d'Etat a encore exclu une violation du principe de célérité, avant d'arriver à la conclusion que la responsabilité de la collectivité publique n'était pas engagée. Sur cette base, il a renoncé à mettre en œuvre une audience de conciliation, précisant qu'elle était subordonnée à la condition que la demande d'indemnisation semble fondée dans son principe. E. Agissant le 5 juin 2023, B. _____ et A. _____ (ci-après : les recourants) recourent auprès de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal contre cette décision, en concluant, avec suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour qu'il procède conformément à l'art. 23a Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp ; RSF 16.1) et, subsidiairement, à son annulation et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En premier lieu, ils se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, en ce sens que la décision litigieuse serait insuffisamment motivée, notamment car elle ignore la teneur de leur détermination du 10 mars 2023. Sur le fond, les recourants reprennent pour l'essentiel, à l'appui de leurs conclusions, l'argumentation développée dans leur demande d'indemnisation du 18 mars 2022, complétée le 31 août 2022 et le 10 mars 2023. En résumé, ils estiment que les juges auteurs de l'arrêt du 13 mai 2020 ont violé un texte clair de loi, soit les art. 81 al. 3 et 95 al. 1 CPJA, et méconnu un principe général et crucial du droit, en ignorant que l'objet du litige qui leur avait été soumis ne portait pas sur le changement d'affectation ni sur les transformations intérieures de l'immeuble, et que les points non contestés de la décision qui leur avait été déférée avaient acquis force exécutoire formelle. Pour les recourants, la condition de l'illicéité est ainsi donnée. De plus, ils réitèrent leur argument selon lequel la décision précitée a porté atteinte, sans qu'une base légale ne l'autorise, à leur droit de propriétaires de disposer librement de leur bien immobilier. F. Le 21 juin 2023, le Président du Tribunal cantonal informe le Conseil de la magistrature du fait que l'ensemble des juges ordinaires du Tribunal cantonal se récuse d'office dans la présente cause,

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 ce qui vaut également pour d'éventuels juges suppléants ou greffiers du Tribunal cantonal. Il sollicite dès lors la désignation d'une Cour ad hoc. Le 4 juillet 2023, le Conseil de la magistrature confirme la constitution d'une Cour ad hoc et informe les parties de sa composition, à savoir Mme Isabelle Guisan, M. Jacques Dubey, juges ad hoc, M. Raphaël Inderwildi, président ad hoc et Mme Florence Quadroni, greffière ad hoc. G. Dans ses observations circonstanciées du 19 septembre 2023, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, et à la mise des frais judiciaires à charge des recourants. Le 3 octobre 2023, les recourants sollicitent la mise en œuvre de débats en vertu de l'art. 91 CPJA, en vue notamment d'une tentative de conciliation et, en cas d'échec de celle-ci, afin de leur permettre de plaider leur cause. Le 31 octobre 2023, le Conseil d'Etat sollicite la renonciation à l'organisation de débats, arguant

en substance que les contestations des recourants reposent exclusivement sur des points de droit et que l'affaire ne se prête pas à la conciliation. Le 8 novembre 2023, le Président de la Cour ad hoc indique aux parties qu'il renonce à mettre en œuvre une conciliation (art. 92 CPJA) et les informe qu'il se prononcera ultérieurement sur la tenue de débats (art. 91 CPJA), pour autant que les recourants maintiennent leur requête. Les recourants déposent des observations sur celles du Conseil d'Etat le 22 janvier 2024, confirmant leurs conclusions et réitérant leur requête de tenue de débats. H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. I. Le président de la Cour ad hoc informe les recourants que leur requête d'audience sera soumise à la Cour administrative appelée à trancher le recours, laquelle décidera soit d'y donner suite, soit de statuer en l'état du dossier. en droit 1. Destinataire de la décision, les recourants ont un intérêt digne de protection à son annulation (art. 76 al. 1 let. a CPJA). Déposé dans le respect des formes et du délai prescrits (art. 79 ss CPJA), le recours est recevable en vertu de la norme générale de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, comme aussi en vertu de la règle spéciale de l'art. 21 LResp, de sorte que le Tribunal cantonal peut en examiner les mérites. 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) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner avant le fond du litige, les recourants estiment que l'autorité intimée a violé leur droit d'être entendu, en ce sens que l'arrêté du 2 mai 2023 serait insuffisamment motivé.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 2.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle ancrée à l'art. 29 al. 2 Cst. féd., dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 141 V 495 cons. 2.2, 137 I 195 cons. 2.2, 135 I 279 cons. 2.6.1). La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. féd., l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision afin que le justiciable puisse la comprendre ainsi que l'attaquer utilement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 142 II 154 cons. 4.2 et les références citées). 2.2. En l'espèce, les recourants soutiennent que la décision litigieuse reste muette sur les arguments qu'ils ont développés dans leur détermination du 10 mars 2023, ce qui aurait pour effet de les placer dans l'impossibilité d'attaquer ladite décision, les forçant, au stade du recours, à répéter les mêmes motifs que ceux de leur demande et détermination précitée. Dans l'arrêté litigieux, le Conseil d'Etat, après avoir exposé les dispositions légales et la jurisprudence pertinentes en matière de responsabilité des magistrats, a considéré que la décision du 13 mai 2020, en tant qu'elle annulait les décisions préfectorales accordant le permis de construire sans examiner l'existence d'éléments non contestés qui pourraient être autorisés indépendamment du reste, était conforme à la pratique en la matière. Il a ainsi relevé qu'il s'agissait d'une pratique constante du Tribunal cantonal et cité des références jurisprudentielles illustrant cette pratique. Il en a déduit que les juges auteurs de cette décision ne s'étaient pas rendus

coupables d'une erreur qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions n'aurait pas commise, ce qui permettait d'exclure la responsabilité de l'Etat. L'autorité intimée s'est également livrée à d'autres développements concernant la notion de restriction du droit de propriété et de célérité, secondaires pour la solution du présent litige (cf. ci-dessous cons. 3.3 et 4). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, une telle motivation est suffisante, dans la mesure où elle leur permet de comprendre pour quelle raison l'autorité intimée considère que la responsabilité de la collectivité publique n'est pas engagée du fait de la décision du 13 mai 2020. Cette motivation est certes brève, mais l'autorité intimée n'avait pas l'obligation d'analyser et de prendre position sur chaque grief soulevé par les recourants, et pouvait se limiter à ceux qu'elle estimait pertinents. La décision litigieuse permet ainsi de comprendre la position du Conseil d'Etat s'agissant de la question déterminante pour la solution du présent litige, à savoir que selon cette autorité, l'annulation du permis de construire opérée par le Tribunal cantonal relève d'une pratique constante de l'autorité judiciaire, permettant d'exclure une faute ou une erreur qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions n'aurait pas commise. Il sied de préciser ici que cette motivation ne revient pas à dire qu'une telle pratique est licite, mais bien qu'elle n'est pas arbitraire au point d'engager la responsabilité de l'Etat, ce qui représente la question juridiquement déterminante en l'espèce (cf. ci-dessous cons. 3). Pour le reste, les arguments développés par les recourants, dans le chapitre de leur recours ayant trait à une potentielle violation du droit d'être entendu, s'attachent à démontrer à quel point l'arrêt du Tribunal cantonal du 13 mai 2020 était incorrect et relèvent donc du fond, si bien qu'ils seront examinés ci-après.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 Les intéressés n'ayant été empêchés ni de saisir la portée ou les implications de la décision du 2 mai 2023 telle que rédigée ni de la contester utilement, ils n'ont en définitive pas été entravés dans la défense de leurs droits et leur grief relatif à une violation de leur droit d'être entendus est mal fondé. 3. Les recourants demandent explicitement la tenue de débats au sens de l'art. 91 al. 1 CPJA afin qu'ils puissent se déterminer directement auprès de la Cour ad hoc. 3.1 Selon l'art. 91 CPJA, si les parties le demandent ou si le règlement de l'affaire le requiert, le Tribunal cantonal ordonne des débats (al. 1). Des débats ne peuvent être requis lorsque la cause semble manifestement bien fondée ou mal fondée, pour les questions purement techniques, les questions d'assistance judiciaire ou de récusation (al. 1bis). Les débats sont publics; le huis clos peut cependant être prononcé si un intérêt public ou privé l'exige (al. 2). Cette disposition correspond aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH. Cette disposition – applicable aux litiges en matière de responsabilité de l'Etat (ATF 136 II 187 cpons.8.2.1) - donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil - comme c'est le cas en l'espèce (ATF 122 V 47 cons. 2a) -, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. La tenue de débats publics doit, sauf circonstances exceptionnelles, avoir lieu devant les instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral. Il appartient à ce titre au recourant, sous peine de forclusion, de présenter une demande formulée de manière claire et indiscutable. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 par. 1, deuxième phrase, CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques

(ATF 141 I 97 cons. 5.1; 136 I 279 cons. 1; 134 I 331 cons. 2.3; 122 V 47 précité cons. 3b). Enfin, la publicité des débats implique le droit pour le justiciable de plaider sa cause lui-même ou par l'intermédiaire de son mandataire (arrêt du TF du 20.11.2018 8C_136/2018 cons. 4.2 et les arrêts cités). En cas de doute sur la nature de la demande, il appartient au tribunal saisi d'interpeller la partie requérante (ATF 127 I 44 cons. 2e/bb; arrêt du TF du 02.07.2020 8C_221/2020 cons. 3.2 et la référence). La CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige certes pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que l'art. 6 implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La Cour a ainsi déjà considéré que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient remplir les conditions de l'article 6 même en l'absence de débats publics (arrêt du TF du 20.11.2018 8C_136/2018, cons. 4.2 et la référence, arrêt du 26.03.2024 1C_467/2023 cons. 2.1).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 3.2 En l'occurrence, le litige porte sur la responsabilité de l'Etat, singulièrement sur la condition de l'illicéité dans le contexte de l'activité judiciaire (en particulier notion d'objet du litige/de la contestation). Outre cette question, les griefs soulevés par les recourants ont trait à la violation de leur droit d'être entendus et à la garantie du droit de la propriété. Il s'agit de questions de droit ne suscitant pas de controverse quant aux faits de nature à requérir une audience. Les recourants, qui ont pu s'exprimer librement dans la présente procédure, ont à cet égard admis tous les faits figurant dans la décision attaquée, sous réserve de précisions qui n'ont pas de portée réelle. La Cour ad hoc peut ainsi se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et des pièces du dossier. Il s'ensuit que la tenue d'une audience publique ne ferait que retarder inutilement la procédure. La demande est par conséquent rejetée. 4. 4.1. Selon l'art. 110 al. 1 de la Loi fribourgeoise du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1), la responsabilité civile des magistrats et des magistrates, ainsi que des collaborateurs et collaboratrices de l'ordre judiciaire est régie par la LResp. A teneur de l'art. 6 LResp, les collectivités publiques répondent du préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions (al. 1). Le lésé ne peut faire valoir aucune prétention contre l'agent (al. 2). La responsabilité de la collectivité est exclue lorsque le lésé n'a pas fait usage des moyens de droit qui étaient à sa disposition pour s'opposer à l'acte ou à l'omission préjudiciable (al. 3). Les conditions de l'art. 6 al. 1 LResp sont cumulatives (Message du 11 mars 1986 accompagnant le projet de loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents, BGC 1986, p. 523 ss, 530). La responsabilité de l'Etat est donc engagée lorsque la preuve d'un dommage se trouvant dans un rapport de causalité adéquate avec un acte illicite commis par une autorité, un magistrat ou un fonctionnaire est apportée par le tiers lésé. La condition de l'illicéité ("d'une manière illicite") suppose que la collectivité publique ait violé des prescriptions destinées à protéger un bien juridique. Si le fait dommageable consiste dans l'atteinte d'un droit absolu (comme

la vie ou la santé humaines, ou le droit de propriété), l'illicéité est d'emblée réalisée sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement spécifique; on parle à ce propos d'illicéité dans le résultat ("Erfolgsunrecht"). Si, en revanche, le fait dommageable consiste en une atteinte à un autre intérêt (par ex. au patrimoine), l'illicéité suppose que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause ("Verhaltensunrecht"). C'est l'exigence dite de la relation d'illicéité ("Rechtswidrigkeitszusammenhang"). Elle suppose un lien de connexité entre la violation de la norme de comportement et l'atteinte aux intérêts de la victime. En d'autres termes, il ne suffit pas que le comportement de l'auteur ait été interdit, il faut en plus qu'il l'ait été dans le but de protéger la personne lésée contre un dommage à un autre intérêt qu'un droit absolu, tel que par exemple contre un dommage purement patrimonial. Les devoirs dont la violation est en cause résultent d'abord de la loi, mais peuvent également découler des principes généraux du droit. Une telle violation peut ainsi, selon les circonstances, résider dans l'excès ou l'abus de pouvoir d'appréciation conféré par la loi aux fonctionnaires. L'illicéité peut être levée en présence de motifs justificatifs, tels que la légitime défense, le consentement du lésé ou l'accomplissement d'un devoir légal (arrêt du TF du 11.11.2021 2E_3/2020 cons. 7.1 et les références citées, notamment ATF 144 I 318, cons. 5.5 et les références citées, arrêt du TAF du 24.05.2024 A-128/2023 cons. 6.3.1 et les références citées).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 4.2. Dans le cadre de l'activité judiciaire, un procès soulève fréquemment des questions complexes et l'établissement des faits est souvent très difficile. Si le juge peut se rendre coupable d'une violation flagrante des prescriptions claires et impératives de la loi ou des devoirs primordiaux de sa charge, il lui arrive aussi de ne commettre qu'une simple erreur d'appréciation ou d'interprétation. Dans cette seconde hypothèse, il ne saurait manquer aux devoirs de sa tâche que s'il abuse manifestement de son pouvoir (arrêt de la Ie Cour administrative du 13.02.2018 601 2017 144). La doctrine et la jurisprudence admettent ainsi que dans la mesure où la solution de maintes questions juridiques est discutable, le juge n'agit illicitement que s'il commet une erreur volontaire ou particulièrement grossière; il ne suffit pas que sa décision soit entachée d'un vice que censure l'autorité de recours. Le comportement d'un magistrat n'est illicite que lorsque celui-ci viole un devoir essentiel à l'exercice de sa fonction. Le fait qu'une décision se révèle par la suite inexacte, contraire au droit ou même arbitraire ne suffit pas (GRISEL, Traité de droit administratif, p. 798, KNAPP, Précis de droit administratif, 4e édition, n° 2436; arrêt du TF du 03.08.2023 2C_71/2023, cons. 7.2 et les références citées). Ces principes, repris par de nombreux cantons, exigent donc un arbitraire qualifié pour fonder la responsabilité de la collectivité publique à raison d'un acte juridique illicite annulé ou modifié à la suite d'un recours (arrêt du TF du 18.08.2010 2C_158/2010) cons. 3.1 et les références citées).4. 5.1. Le litige porte sur le rejet de la demande d'indemnisation déposée par les recourants, l'autorité intimée estimant que les conditions de la responsabilité étatique ne sont pas remplies. Selon le Conseil d'Etat, l'annulation du permis de construire dans son ensemble telle que décidée le 13 mai 2020 ne relève pas d'une faute ou d'une erreur qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions n'aurait pas commise. Partant, il y a lieu d'examiner si le Conseil d'Etat a retenu à tort que la Iie Cour administrative n'avait pas adopté de comportement – manifestement – arbitraire. A cet égard, il est relevé que la question d'une éventuelle violation du principe de célérité comme fondement autonome de l'illicéité n'est pas expressément soulevée par les recourants devant la Cour de céans – elle ne l'était précédemment que de façon secondaire – et ne sera donc pas examinée présentement. On

précisera néanmoins que les recourants n'ont pas fait usage du moyen de droit qui était à leur disposition (recours pour déni de justice auprès du Tribunal fédéral), de sorte que la responsabilité de l'Etat à ce titre est de toute façon exclue (art. 6 al. 3 LResp). Les recourants procèdent, dans leur recours, à un examen détaillé de la garantie du droit de la propriété et des conditions posées à sa restriction (à ce sujet, cf. par exemple arrêt du TF du 17.08.2022 1C_573/2021 cons. 4.1 et les références citées), estimant au terme de leur raisonnement que leur droit de propriété a été restreint illicitement par la décision du 13 mai 2020. Plus précisément, ils font valoir que l'annulation du permis de construire dans son ensemble constitue une restriction illicite à ce droit, car elle ne reposerait pas sur la base légale nécessaire à toute restriction d'un droit fondamental. Ce raisonnement tombe toutefois à faux. Le grief revient à soutenir que le dommage invoqué se rapporte à l'utilisation de leur propriété, c'est-à-dire à un bien juridique protégé de manière absolue, selon la théorie de l'illicéité de résultat (cons. 4.1 ci-dessus). La violation de leur droit de propriété serait ainsi d'emblée illicite, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une autre norme protectrice de leurs intérêts de propriétaire. Tout d'abord, les faits dommageables allégués (surcoûts liés à l'exécution différée des travaux en toiture et pertes liées à la réalisation différée de l'appartement des combles et d'autres frais liés à la défense de leurs intérêts) sont de nature purement patrimoniale. Certes, pendant plusieurs mois, les recourants n'ont pas pu procéder aux

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 transformations qui ne faisaient pas l'objet d'une opposition ou d'un recours en raison, pour partie, de décisions judiciaires. Toutefois, l'immeuble dont B. _____ est propriétaire n'a pas été endommagé; les recourants n'ont pas été restreints dans l'accès à leur terrain, respectivement de leur maison et dans la jouissance de ceux-ci. On ne voit ainsi pas qu'ils se trouvent privés d'un attribut de leur droit de propriété (ATF 144 I 318, cons. 5.6, dans lequel une société immobilière n'a pas pu exploiter pendant plusieurs années ses bien-fonds à des fins constructives). Les pertes alléguées ne constituent par conséquent pas une atteinte directe à un droit absolu, d'emblée illicite. Par ailleurs, les juges n'ont pas agi en dehors de tout cadre légal, contrairement à l'avis des recourants. La propriété foncière garantie par l'article 26 Cst. ne confère pas à ses titulaires une liberté illimitée de construire. Les possibilités d'utilisation du sol dépendent en particulier des normes d'aménagement du territoire et de la construction fédérales, cantonales et communales (MALINVERNI, HOTTELIER, HERTIG RANDALL, FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4e édition, 202, p. 452 s, ch. 405). Or les juges précités ont bien agi sous l'égide d'une base légale, soit principalement celle de la loi sur les constructions voulant que les modifications d'un immeuble soient soumises à autorisation (cf. notamment les art. 135 ss de la loi fribourgeoise du 02.12.2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1). Ces réglementations permettent précisément à une autorité, en dernier lieu judiciaire (art. 141 al. 1 LATeC), d'accorder ou de refuser un permis de construire, respectivement de le confirmer ou de l'annuler entièrement ou partiellement, au terme d'un examen de la réglementation en vigueur et de ses conditions. Le fait que la construction concernée a été refusée dans son ensemble relève de l'application de la loi sur les constructions, ainsi que des dispositions régissant la procédure administrative et, partant, du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales chargées de ladite application, qui était à ce stade la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal. Ainsi, les membres de la IIe Cour de droit administratif sont intervenus en accomplissant un devoir légal inhérent à leur fonction, lequel était donc en soi licite, même à supposer que le fait dommageable consisterait ici dans l'atteinte d'un droit absolu

(cons. 4.1 ci-dessus). Partant, l'existence d'un excès ou d'un abus dudit pouvoir d'appréciation fondant potentiellement la responsabilité étatique est une question qui doit être analysée uniquement sous l'angle des conditions posées à l'illicéité d'un acte étatique, en l'espèce d'une décision judiciaire, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner pour le surplus les conditions à la restriction d'un droit de propriété. 5.2. Dans son arrêt du 13 mai 2020, la IIe Cour administrative a défini l'objet du litige ("Dans la présente occurrence, les recourants contestent en substance la construction de l'annexe pour l'ascenseur, la construction ou l'agrandissement des trois balcons et la création de la fenêtre en toiture", cons. 3) et, aux termes de son analyse, considéré que ne pouvait être autorisée en l'état la construction de l'ascenseur projeté (cons. 4), des trois balcons (cons. 5) ainsi que de la fenêtre de toits à lamelles (cons. 6). Elle a ensuite constaté ce qui suit : "Attendu qu'il ne ressort pas clairement du dossier que le changement d'affectation des combles de galetas en habitat puisse être autorisé sans l'ascenseur, les balcons et la fenêtre de toit et que tous ces éléments formaient un seul et même projet, il convient d'annuler dans leur ensemble les décisions attaquées. Les intimés sont évidemment libres de déposer un nouveau projet modifié". Par la suite, cet arrêt a été réformé par le Tribunal fédéral en tant exclusivement qu'il annulait dans son ensemble le permis de construire des recourants nonobstant les éventuels points qui n'étaient pas concernés par les recours des opposants ; dès lors, les décisions préfectorales du 24 juillet 2019 étaient confirmées en ce qui concerne le changement d'affectation des combles ainsi que les

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 transformations intérieures. Dans son arrêt du 18 mars 2021, le Tribunal fédéral a en particulier exposé ce qui suit : " En l'occurrence, l'objet de la contestation est l'autorisation de construire délivrée par le Préfet le 24 juillet 2019, qui porte sur cinq éléments, à savoir les transformations intérieures, l'ajout d'un ascenseur extérieur (...), l'agrandissement des balcons (...), la création de la fenêtre de toit appelée "Stebler" (cet élément n'est plus contesté devant le Tribunal fédéral) et le changement d'affectation dans les combles. L'objet du litige est plus restreint que l'objet de la contestation puisque seuls ont été contestés devant le Tribunal cantonal la construction de l'annexe pour l'ascenseur, la construction ou l'agrandissement des trois balcons et la création de la fenêtre en toiture. (...) L'objet du litige ne porte ainsi pas sur le changement d'affectation ni sur les transformations intérieures. Les points non contestés de la décision attaquée acquièrent force exécutoire formelle (...). Or le Tribunal cantonal a annulé le permis de construire du 24 juillet 2019 dans son ensemble (sur les cinq éléments). Il a sommairement exposé qu'"attendu qu'il ne ressort pas clairement du dossier que le changement d'affectation des combles de galetas en habitat puisse être autorisé sans l'ascenseur, les balcons et la fenêtre de toit et que tous ces éléments formaient un seul et même projet, il convient d'annuler dans leur ensemble les décisions attaquées. Les constructeurs sont évidemment libres de déposer un nouveau projet modifié". Ce faisant, il a statué ultra petita (au-delà de l'objet du litige) et, partant, a violé le droit fédéral (art. 95 let. a LTF). Par conséquent, le grief est fondé et il convient de réformer l'arrêt cantonal (art. 107 al. 2 LTF) en ce sens que les décisions du 24 juillet 2019 sont confirmées en ce qui concerne le changement d'affectation des combles ainsi que les transformations intérieures. " (arrêt du TF du 18.03.2021 1C_357/2020 cons. 7). 5.3. Tout d'abord, la Cour de céans observe que si le Tribunal fédéral a certes considéré que la IIe Cour administrative avait violé le droit fédéral, il n'a a priori pas fait état d'une violation du droit d'une telle intensité qu'elle s'apparenterait à une erreur volontaire ou particulièrement grossière de la Cour ayant rendu la décision alors querellée. Tels quels, les considérants du Tribunal fédéral ne permettent en effet pas de conclure à l'existence d'une

violation d'un devoir essentiel à l'exercice de la fonction de magistrat, ni d'ailleurs d'une inexactitude telle dans la décision du Tribunal cantonal qu'elle heurterait de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'Autorité de céans n'en voit pas non plus, étant précisé, à titre liminaire, que c'est la IIe Cour administrative, composée de trois juges, et pas seulement de son président, qui a statué le 13 mai 2020. Il s'agit donc d'une décision collégiale résultant de l'appréciation de trois juges, ce qui réduit par définition d'autant les risques de violation d'un devoir essentiel par les magistrats impliqués. Force est ainsi de constater que les juges cantonaux concernés ne se sont pas rendus coupables d'une violation flagrante de prescriptions claires et impératives de la loi, ou de devoirs primordiaux de leur charge. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, la paralysie des travaux dans le cadre d'une procédure de permis de construire sur des points dont les juges cantonaux ne sont pas saisis résulte d'une pratique constante du Tribunal cantonal. Celui-ci annule en effet en principe entièrement les décisions préfectorales en raison du fait qu'un permis est défini par des plans précis et que, partant, il n'est pas examiné, en cas d'admission d'un recours sur un élément de l'autorisation de construire, s'il y a

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 des parties non contestées qui pourraient être autorisées indépendamment de celui-ci. Un examen des références jurisprudentielles données par l'autorité intimée (en particulier, arrêt du TC fribourgeois du 06.05.2022 602 2022 39 cons. 4, au terme duquel le permis de construire portant sur un nouvel immeuble de logements a été annulé dans son ensemble en raison de la problématique des places de stationnement; cf. également arrêts des 11.09.2019 602 2018 120 et 10.04.2019 602 2018 133) permet de s'en convaincre. On peut effectivement discuter de la pertinence de cette pratique, en particulier à l'aune des règles des articles 81 al. 3 et 95 al. 1 CPJA. Toutefois, dans le domaine de l'aménagement du territoire, une certaine prudence s'impose, en raison de la complexité des constructions projetées et des éventuelles connexités existant entre elles. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé utilement cette pratique dans ses observations du 19 septembre 2023, indiquant que "dans une perspective de sécurité, le Tribunal cantonal annule en principe entièrement les décisions préfectorales eu égard au fait qu'un permis est défini par des plans précis. Des plans partiellement approuvés ne sauraient coexister parallèlement à des décisions judiciaires qui n'autoriseraient que certains éléments de construction, respectivement en interdiraient d'autres. Ce qui est d'autant plus pertinent que l'absence de certaines parties du projet de construction pourrait induire des restrictions à d'autres parties lesquelles, si le projet avait été complet, auraient tout de même été autorisées (par exemple : l'interdiction de poser des fenêtres en toiture peut rendre l'affectation à des fins d'habitation impossible)". La décision d'annuler le permis de construire dans son ensemble réside donc dans un souci de cohérence et de sécurité du droit et n'est pas guidée par des considérations étrangères aux buts poursuivis par le droit des constructions. Ainsi, on constate à la lecture de l'arrêt du 13 mai 2020 que ses auteurs font état d'une incertitude sur la possibilité d'autoriser les points non litigieux indépendamment de ceux qui devaient être annulés. En d'autres termes, ils doutent que le changement d'affectation des combles de galetas en habitat, bien qu'en définitive conforme à la loi, puisse être autorisé alors que dans le même temps le projet doit être amputé de la construction de l'ascenseur, des balcons et de la fenêtre de toit, tous ces éléments formant de l'avis des juges cantonaux un seul et même projet. La règle de l'objet du litige et de la contestation ne leur a donc pas totalement échappé. A ce sujet, le Tribunal fédéral a reproché aux premiers juges d'avoir "sommairement" exposé les raisons pour lesquelles il annulait le permis dans son ensemble. On peut raisonnablement en déduire qu'il n'excluait

pas que, moyennant un examen plus approfondi de la question, cette solution aurait été admissible. Ces considérations permettent de retenir que la décision de la IIe Cour administrative ne repose pas sur des motifs étrangers à la cause ou chicaniers, qui permettraient de conclure à la violation d'un devoir essentiel à l'exercice de la fonction de juge. Dans tous les cas, il ne doit pas être perdu de vue que des litiges tel que celui qui a été soumis à la IIe Cour administrative revêtent une certaine complexité et doivent régulièrement être revus par les instances compétentes. De surcroît, l'immeuble des recourants, de par sa situation et son caractère historique notamment, est protégé tant du point de vue fédéral, que cantonal et communal (cf. arrêt du 13.05.2020 précité, cons. en fait A). On peut ainsi concevoir une certaine réticence des juges cantonaux à autoriser des modifications de sa structure indépendamment du projet de construction initial, réticence qui ne peut en aucun cas être interprétée comme une violation grossière du devoir de fonction desdits magistrats. En conclusion, la violation du droit fédéral constatée par le Tribunal fédéral ne va pas au-delà des contradictions auxquelles sont habituellement confrontées les autorités de recours, si bien qu'elle n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 6. La condition de l'illicéité n'étant pas remplie, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a nié l'existence d'une responsabilité étatique sans examiner si les autres conditions posées à ladite responsabilité étaient données. 7. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision querellée confirmée. La demande n'étant pas fondée dans son principe, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre une audience visant à rechercher une transaction entre les parties (art. 23a LResp). La cause ayant pu être tranchée en l'état du dossier, il n'est pas utile de mettre en œuvre les mesures d'instruction sollicitées. Les frais de procédure sont mis, par CHF 2'500.-, à la charge des recourants qui succombent (art. 131 CPJA). Ils sont compensés par l'avance de frais versée. Aucune indemnité de partie n'est due aux recourants (art. 137 CPJA) et à l'Etat de Fribourg, qui procède sans l'aide d'un avocat et n'y conclut pas (art. 139 CPJA). La Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 mai 2023 est confirmé. II. Les frais de procédure, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais qu'ils ont versée. III. Aucune indemnité de partie n'est allouée. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 4 octobre 2024 Le Président ad hoc La Greffière ad hoc

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