

FR_GERICHTE 602 2011 80 vom 4. Oktober 2012

FR Kantonsgericht, 2012-10-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2011_80

FR: FR_GERICHTE 602 2011 80 du 4 octobre 2012

IT: FR_GERICHTE 602 2011 80 del 4 ottobre 2012

Regeste

Arrêt de la Iie Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Volltext

Tribunal cantonal Kantonsgericht CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG _____

_____ 602 2011-80 Arrêt du 4 octobre 2012 IIE COUR ADMINISTRATIVE
COMPOSITION Président: Josef Hayoz Juges: Johannes Frölicher, Christian Pfammatter
Greffier-stagiaire: Philippe Tena PARTIES DIRECTION DE L'INSTRUCTION
PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT, recourante, contre A. _____ AG,
intimée, représentée par Me Pierre Mauron, avocat PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA
SARINE, autorité intimée OBJET Aménagement du territoire et constructions Recours du 9
septembre 2011 contre la décision du 8 juillet 2011

- 2 - c o n s i d é r a n t e n f a i t A. La société A. _____ AG, établie à B. _____, est propriétaire de l'article ccc du Registre foncier (RF) de la Commune de D. _____, à la rue E. _____. Cette parcelle de 3621 m² supporte une usine désaffectée, située en zone de ville III selon le plan d'aménagement local (ci-après: PAL) de la ville. Le terrain est partiellement entouré de trois immeubles locatifs, sis respectivement sur les articles fff, ggg et hhh RF. Le 3 mai 2010, la société précitée a sollicité un permis de construire auprès du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) pour la transformation, la réaffectation et l'agrandissement du bâtiment, destiné à abriter trente-deux logements sur quatre niveaux, à partir de la rue E. _____. Le dossier a été mis à l'enquête publique du 14 au 28 mai 2010. B. Durant le délai de mise à l'enquête, le projet en cause a suscité l'opposition de cinq voisins. Admettant l'opportunité d'affecter l'ancienne usine à l'habitation, les opposants se sont surtout élevés contre l'important rehaussement de la construction, qui aurait pour effet d'altérer le paysage du site concerné. Ils ont rappelé que l'art. 4 du Règlement du 11 décembre 1920 sur la protection des tours et remparts de la ville de Fribourg (ci- après: Règlement communal de 1920) interdisait l'exhaussement des bâtiments existant à l'intérieur des zones de protection. Ils ont également souligné que la route environnante risquait de s'avérer inadaptée à une hausse certaine de la circulation. La propriétaire de l'usine s'est déterminée sur l'opposition des différents voisins en date du 25 juin 2010, suggérant que celle-ci soit rejetée. Elle a tout d'abord précisé que la possibilité de rehaussement de trois niveaux était prévue par le PAL de 1989, qui primait sur le Règlement communal de 1920, plus ancien. Son projet comporterait du reste un étage de moins que les immeubles sis sur les parcelles contiguës. Elle a par ailleurs expliqué que, les remparts de la ville étant déjà masqués par l'usine dans son état initial, la modification du bâtiment ne pourrait altérer leur visibilité. A son avis, la nouvelle construction contribuerait au contraire à la revalorisation du secteur. S'agissant de l'application du Règlement

communal de 1920, la requérante a indiqué qu'il convenait de replacer les exigences de l'art. 4 dans leur contexte historique, soit à une époque où les outils d'aménagement du territoire actuels et leurs contraintes n'existaient pas. Selon elle, il ressort d'une interprétation systématique du règlement que ce dernier n'est pas du tout destiné à interdire toute construction ou modification dans un secteur, mais bien à définir des zones de protection et, à l'intérieur de celles-ci, soumettre les modifications ou les constructions à autorisation. Ainsi, le projet proposé serait tout à fait compatible avec la réglementation communale. La requérante a finalement contesté l'augmentation du trafic qui serait générée par l'agrandissement du bâtiment, tout en précisant qu'il appartenait aux services compétents de se déterminer sur d'éventuels problèmes de circulation. Le 14 septembre 2010, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a émis un préavis favorable, avec conditions, sur la demande de permis de construire de A. _____ AG. La plupart des services spécialisés de l'Etat ont également formulé des préavis positifs, certains avec conditions. En particulier, le SeCA a relevé dans son préavis du 7 février 2011 que le PAL en vigueur ne répondait que partiellement aux exigences de la

- 3 - protection des biens culturels. Dès lors, il a réservé sa position sur la procédure qui serait éventuellement choisie par la commune (modification partielle ou effectuée dans le cadre de la révision générale du PAL). Les 5 octobre et 18 novembre 2010, l'Inspection cantonale du feu ainsi que la Commission des biens culturels (ci-après: CBC) ont préavisé négativement la requête de la société. L'Inspection cantonale du feu a souligné que le projet devait encore subir de nombreuses adaptations afin de satisfaire aux exigences de la protection contre les incendies. Pour sa part, la CBC a constaté que la construction irait à l'encontre des mesures devant être prises par une prochaine modification du PAL. Elle a en effet affirmé que le plan d'affectation des zones et le règlement y relatif n'étaient pas conformes au plan directeur cantonal, ceux-ci devant pour le moins interdire toute transformation augmentant l'impact des immeubles sur le site concerné et n'autoriser que leur maintien en l'état au titre de la garantie des droits acquis. Dès lors, la CBC a requis du Préfet de la Sarine une suspension de la procédure de demande de permis, dans l'attente de la mise à l'enquête publique par la commune d'une révision partielle du PAL. Le 19 octobre 2010, l'Inspection cantonale du feu a revu son préavis négatif suite à la modification des plans par l'intéressée. Elle a ainsi préavisé favorablement le projet révisé, avec conditions. En date du 14 décembre 2010, la requérante s'est déterminée sur le préavis négatif de la CBC. Estimant les exigences de la CBC abusives, elle a indiqué vouloir poursuivre la procédure de permis de construire sans donner suite à celles-ci. Dès lors, elle a prié le SeCA de transmettre son dossier au préfet. Le 4 avril 2011, elle a avisé la préfecture que sa propriété avait fait l'objet d'une occupation illégale les 2 et 3 avril 2011. Constatant l'impossibilité de sécuriser entièrement le bâtiment et craignant qu'un tel incident ne se reproduise, elle a jugé extrêmement délicate la question de la suspension de la procédure souhaitée par la CBC. Le conseil communal a exprimé son désaccord avec la requête de la CBC en date du 5 avril 2011. A son avis, le plan directeur communal et le plan du site seraient en effet conformes au plan directeur cantonal. Aussi, aucune révision, ni adaptation du plan d'affectation et de son règlement d'urbanisme ne se révéleraient nécessaires pour le secteur du territoire en cause. Il a conclu que, le projet étant parfaitement conforme à la réglementation en vigueur, son préavis favorable demeurerait maintenu. C. Par décision du 8 juillet 2011, le Préfet de la Sarine a délivré le permis de construire requis par la société A. _____ AG pour la transformation, la réaffectation et l'agrandissement de son usine, sous réserve du respect de diverses conditions. A la même date, il a également rejeté

l'opposition formée par les voisins et informé la CBC qu'il ne retenait pas son préavis négatif, pour différents motifs. Il a en effet constaté que le rehaussement du bâtiment satisfaisait aux exigences de la réglementation communale. Pour le reste, il a rappelé que les objectifs visés par le plan directeur cantonal pour les ensembles bâtis appelés à assurer une transition harmonieuse entre les milieux construits anciens et contemporains avaient été concrétisés par le plan d'affectation des zones, par la réglementation y relative et par le plan du site concerné. Il a en outre souligné que la construction de l'usine était postérieure au Règlement de 1920 et antérieure au PAL actuel. Il a expliqué que son implantation, à cheval sur le périmètre de protection, avait été évaluée par rapport aux buts visés par cette réglementation et y avait manifestement été jugée conforme. Selon lui, l'exhaussement prévu n'aurait par

- 4 - ailleurs aucun impact sur le site construit puisqu'il en serait séparé par des bâtiments existants de plus grande hauteur, situés sur le même alignement que l'immeuble concerné. Au contraire, la modification projetée permettrait de clarifier le front de délimitation du quartier I. _____ sur le vallon de J. _____ en unifiant la volumétrie générale. D. Par mémoire du 9 septembre 2011, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après: DICS) a recouru auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale du 8 juillet 2011. La recourante conclut à ce que cette dernière soit annulée, à ce que la procédure de demande de permis soit suspendue, à ce que le conseil communal mette à l'enquête publique dans un délai de deux ans, pour le secteur concerné, les mesures d'aménagement qui s'imposent en application du plan directeur cantonal, et à ce qu'il ne soit pas perçu de frais. A l'appui de ses conclusions, la DICS invoque une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents de la part du Préfet de la Sarine ainsi qu'une violation de la législation cantonale et fédérale pertinente en matière de protection des sites construits. La DICS affirme que, pour le secteur concerné, le plan d'affectation des zones et le règlement y relatif ne répondent pas aux exigences du plan directeur cantonal. En application de ce dernier et sur la base des données de l'Inventaire des sites à protéger en Suisse (ci-après: ISOS), la réglementation communale devrait en effet au moins interdire toute transformation augmentant l'impact des immeubles sur le site en cause et n'autoriser que leur maintien en l'état au titre de la garantie des droits acquis. La recourante relève par ailleurs que le PAL ne prend aucune mesure en vue de supprimer les constructions qui altèrent le caractère du site, comme l'exige le plan directeur cantonal. Elle rappelle en outre que le périmètre environnant constitue également un périmètre de protection au sens de l'ISOS et du plan directeur précité. Dans le cas particulier, l'enjeu ne résiderait pas dans la conservation du caractère du périmètre construit en tant que tel, mais dans celle du caractère de l'espace environnant que constitue le vallon de J. _____, en relation notamment avec la mise en valeur de l'enceinte médiévale. Au vu de ces constatations, la DICS met en évidence le besoin d'une adaptation du PAL au plan directeur cantonal adopté en 2002, notamment s'agissant de la protection du patrimoine culturel bâti. Elle souligne que le secteur concerné appartient à la catégorie 1 des périmètres environnants à protéger, c'est pourquoi le PAL devrait prévoir différentes mesures à cette fin. Il serait notamment tenu de conserver les composantes principales du caractère du site, d'adapter les nouvelles constructions à ce dernier et de supprimer les constructions et aménagements qui l'altèrent. La recourante indique également que les objectifs de sauvegarde et les recommandations de l'ISOS devront servir de base pour concrétiser les conditions du plan directeur cantonal par le biais du plan d'affectation. Or, cet inventaire classe la construction en cause comme une perturbation. La DICS considère qu'en l'espèce, une importante surélévation de l'usine

porterait une atteinte grave au site. Aussi, le permis octroyé le 8 juillet 2011 irait à l'encontre des mesures de protection qui devront être prises par le PAL pour le secteur concerné. Enfin, elle estime que les conditions de suspension de la procédure de demande de permis au sens de l'art. 92 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) sont à l'évidence réunies.

- 5 - E. Le 12 septembre 2011, sur requête de la DICS, le Juge délégué a suspendu la procédure jusqu'au 31 décembre 2011 afin de permettre aux parties de trouver un accord. Par lettre du 16 novembre 2011, la DICS a demandé que l'instruction de son recours soit reprise dans la mesure où les discussions avec la préfecture et la propriétaire n'avaient pas abouti. Dès lors, le Juge délégué a mis fin à la suspension de la procédure en date du 22 novembre 2011 et a ordonné un échange des écritures. F. Dans ses observations du 1er décembre 2011, la société A. _____ AG conclut à ce que le recours formé par la DICS soit rejeté et à ce qu'il lui soit alloué une équitable indemnité de partie pour la défense de ses droits, à charge de la recourante. L'intimée conteste tout d'abord l'appréciation selon laquelle la réglementation communale ne répondrait pas aux exigences du plan directeur cantonal, de même que la gravité de l'atteinte qui serait portée au site. Elle indique ensuite que la construction prévue respecte en tous points les règles en vigueur dans le quartier concerné. Par ailleurs, une suspension de la procédure de permis de construire constituerait selon elle une inégalité de traitement flagrante entre les divers projets traités ces dernières années. Elle rappelle également que les périmètres de protection de l'ISOS englobent aussi le bâtiment des finances et les immeubles de la rue K. _____, dont elle s'étonne de l'intégration à un site protégé. S'agissant de la situation juridique du cas d'espèce, la société affirme premièrement qu'une suspension de la procédure de permis de construire en vertu de l'art. 92 al. 2 LATeC n'est pas admissible dans la mesure où la commune n'a manifesté aucune intention de modifier, ni de réviser le plan d'affectation et son plan directeur pour le secteur concerné. Une telle volonté constitue en effet l'une des conditions matérielles nécessaires à l'application de la disposition précitée. Deuxièmement, la requérante souligne que, dans le canton de Fribourg, l'ISOS ne possède aucune force obligatoire directe pour les particuliers. Il incombe aux communes de décider si un site est digne de protection et, le cas échéant, de déterminer les mesures nécessaires. En l'espèce, la ville a prévu les dispositions adéquates pour protéger le paysage concerné dans son plan d'aménagement ainsi que dans le règlement y relatif. Or, la construction litigieuse a été considérée comme conforme à la zone et respecte les exigences légales de construction, de sorte que l'autorisation doit être délivrée. L'intéressée ajoute que le plan directeur cantonal ne lie également que les autorités, raison pour laquelle une violation de ce dernier ne peut constituer un motif pour refuser une construction conforme au PAL. A. _____ AG estime par ailleurs que c'est à tort que l'ISOS attribue le site en cause, déjà construit, au périmètre environnant. Ce dernier devrait en effet être prévu pour des zones non construites au vu des explications et recommandations de l'inventaire. La société conteste de même l'attribution du secteur à la catégorie d'inventaire "a", liée à la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, à la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour le site ainsi qu'à la suppression des altérations. Cette catégorie indique qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement. Selon la requérante, l'espace dans lequel se situe son immeuble aurait dû être attribué à la catégorie d'inventaire "b", qui est destinée à une partie sensible du site construit, généralement bâtie. Cette seconde catégorie comprend des prescriptions beaucoup moins sévères que celles qu'il y a lieu de prévoir pour la

- 6 - première. Partant, l'intéressée affirme que la protection est suffisamment garantie avec des prescriptions particulières concernant les nouvelles constructions, comme c'est le cas en l'espèce avec le PAL et son règlement. Finalement, elle invoque les principes de la bonne foi, de la confiance et de l'égalité de traitement afin d'être soumise à la réglementation communale actuelle. Elle indique que l'administré doit en effet pouvoir se fier aux règlements et plans en vigueur au moment où il dépose sa demande de permis de construire. Elle rappelle qu'en l'espèce, son projet respecte en tous points le PAL et le règlement y relatif, qui déploient leurs effets jusqu'à l'entrée en force de leur révision prochaine. G. Le 15 décembre 2011, la DICS a formulé ses contre-observations, maintenant entièrement sa position. Elle répète en particulier que, pour le secteur concerné, le PAL et son règlement ne répondent pas de manière satisfaisante aux exigences du plan directeur, comme l'indiquent à la fois la CBC et le SeCA. Elle met par ailleurs en doute la conformité du projet au droit en vigueur, expliquant que la réglementation communale limite le nombre de niveaux à quatre. Or, le bâtiment projeté en présenterait six en façade aval. De plus, l'atteinte grave que porterait la réalisation du projet au site à protéger serait évoquée non seulement par la CBC, mais également par l'ISOS. La DICS conteste en outre l'existence d'une quelconque inégalité de traitement à l'égard de la requérante. S'agissant des immeubles auxquels A. _____ AG fait référence, la recourante souligne que, ceux-ci n'étant pas situés dans le même périmètre que le projet contesté, les enjeux du point de vue de la protection du site sont différents. En ce qui concerne le relevé de l'ISOS, la DICS affirme que celui-ci est parfaitement cohérent. Elle explique que la délimitation d'un périmètre environnant est justifiée, en tant qu'aire limitée dans son extension et située en liaison étroite avec l'ancienne fortification médiévale à protéger. Le fait que des constructions occupent le secteur ne saurait remettre en cause l'attribution de celui-ci à un périmètre environnant, l'ISOS mentionnant du reste que le périmètre concerné est faiblement urbanisé. Quant à la catégorie d'inventaire attribuée à ce dernier et contestée par la requérante, la DICS indique qu'il s'agit d'une catégorie "ab", qu'il convient de distinguer de l'objectif de sauvegarde. Selon la recourante, c'est le second qui est déterminant pour définir les catégories de périmètres à protéger. Malgré la présence de constructions, le vallon de J. _____ jouerait un rôle spatial prépondérant, légitimant l'attribution de l'objectif de sauvegarde "a" au périmètre concerné. Enfin, la DICS considère comme satisfaite la condition principale permettant une suspension de la procédure sur la base de l'art. 92 LATeC. Elle relève en effet que la commune a déposé un programme de révision de son plan d'aménagement local en 2008 et que, ce faisant, elle a manifesté son intention de réviser son plan d'affectation et son plan directeur. La recourante ne conteste pas qu'une suspension de la procédure de permis de construire irait quelque peu à l'encontre des principes généraux de la bonne foi et de la confiance. Elle précise toutefois que cette atteinte, inévitable en cas d'application de l'art. 92 LATeC, se justifie par l'existence d'un intérêt public prépondérant, à savoir la protection d'un périmètre environnant avec objectif de sauvegarde "a" dans un site d'importance nationale. Dans sa détermination du 31 janvier 2012, le Préfet de la Sarine a conclu au rejet du recours de la DICS, tout en renvoyant à sa décision du 8 juillet 2011. Le conseil communal s'est prononcé sur le recours en cause par lettre du 6 février 2012. Concluant au rejet de celui-ci, il affirme maintenir sa position et renvoie à sa

- 7 - détermination du 5 avril 2011. Il relève que, dans le cadre de la révision générale du PAL, il ne peut pas se contenter d'aborder la seule problématique de la protection du patrimoine de manière indépendante. Quoi qu'il en soit, une suspension de la procédure fondée sur l'art. 92 LATeC n'est selon lui pas pertinente. Il explique qu'un délai de deux ans

serait en effet manifestement insuffisant pour la mise à l'enquête publique d'un PAL révisé par la commune. H. La société A._____ AG s'est déterminée sur les contre-observations de la DICS en date du 13 février 2012. Elle souligne en premier lieu que le SeCA, dans son préavis du 7 février 2011, a réservé sa position car il attendait de connaître la procédure choisie par la commune pour la révision du plan d'affectation. Or, cette dernière a clairement indiqué dans sa lettre du 5 avril 2011 qu'elle n'entendait pas modifier, ni adapter le PAL et son règlement pour le secteur concerné. Partant, le SeCA n'a plus aucune réserve à formuler sur le projet en cause. La requérante répète ensuite qu'une suspension de la procédure selon l'art. 92 LATeC n'est pas envisageable étant donné que la commune a clairement manifesté que, quand bien même elle devra réexaminer son PAL, elle ne procédera à aucun changement pour le site en question. S'agissant du nombre de niveaux de la construction, la société conteste la manière de calculer de la DICS et affirme qu'il faut s'en tenir à celle qui est utilisée par la ville de Fribourg, sans quoi le principe de l'égalité de traitement serait à nouveau bafoué. Par ailleurs, elle reproche à la recourante de violer l'autonomie communale en voulant imposer à la commune une modification de son PAL dans un sens qui lui conviendrait. Concernant le périmètre environnant en cause, A._____ AG constate que celui-ci est bien attribué à la catégorie "ab" par l'ISOS, mais que la conséquence juridique d'une telle attribution n'est pas définie. A son avis, cela ne change toutefois rien au fait que la zone aurait dû être affectée à la catégorie "b". Elle indique en outre que, selon le plan directeur cantonal, toute la ville de Fribourg est attribuée à la catégorie 1 des périmètres environnants, ainsi qu'à la catégorie 2 des périmètres construits. Aussi, l'appartenance à la ville en soi est protégeable. En revanche, le plan ne contient aucune indication quant à l'exigence de supprimer l'usine du quartier I._____.

Pour conclure, la requérante regrette que son projet soit "pris en otage" entre les points de vue opposés de deux autorités, l'une cantonale, l'autre communale, et demande que la décision du Préfet de la Sarine du 8 juillet 2011 soit confirmée. e n d r o i t 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 141 al. 1 LATeC qu'en application de l'art. 114. al. 1 let. c CPJA. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal cantonal peut revoir 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,

- 8 - ainsi que la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Par ailleurs, aucune question d'opportunité ne se pose en matière de permis de construire. 2. a) Aux termes de l'art. 92 al. 2 et 3 LATeC, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut, d'office ou sur requête, suspendre une procédure de permis de construire au moyen d'une décision incidente, lorsque la construction ou l'installation doit être construite dans une zone à bâtir ou dans un quartier pour laquelle ou lequel la commune se propose de modifier le plan existant ou d'établir un plan d'aménagement de détail. La suspension de la procédure ne peut excéder deux ans. Si aucune mise à l'enquête publique n'a eu lieu jusqu'à l'échéance de ce délai, la procédure reprend son cours. La suspension de la procédure ne donne droit à aucune indemnité. b) Moyennant quelques adaptations de formulation, cette disposition reprend essentiellement l'art. 85 al. 1 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (aLATeC), abrogé le 1er janvier 2010 (cf. art. 185 LATeC). Dès lors, la jurisprudence y relative demeure pertinente. Selon cette dernière, l'art. 85 aLATeC n'a pas pour but de rendre immédiatement applicable un projet de planification; il s'agit

exclusivement d'une mesure qui confère au plan en formation un effet anticipé conservatoire destiné à éviter que la future réglementation soit paralysée d'avance par l'application des normes en vigueur (RFJ 1993 p. 149 ss). L'art. 92 al. 2 et 3 LATeC traite ainsi de l'effet anticipé négatif, qui neutralise l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Un tel effet permet à l'autorité de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification projetée. Il se présente sous deux variantes: l'interdiction temporaire de bâtir ou la suspension de l'examen des demandes d'autorisation de construire (P.

ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 197 s.). En tant que restriction à la garantie de la propriété, l'effet anticipé négatif doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité. Ainsi, l'une ou l'autre variante de l'effet anticipé négatif doit tout d'abord être expressément prévue par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire; il ne suffit pas que la base légale soit contenue dans l'acte auquel on confère l'effet anticipé négatif. Ensuite, l'intérêt public doit être justifié par une intention réelle de planification. Enfin, le principe de la proportionnalité s'applique également dans l'appréciation de l'influence négative que pourraient avoir les futures constructions sur les dispositions d'aménagement projetées (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 198). Concernant plus particulièrement l'exigence de l'intérêt public, il importe que l'intention de réviser la réglementation en vigueur soit sérieuse. Elle doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et reposer sur des motifs objectifs: il faut que l'autorité compétente ait au moins procédé à quelques études préliminaires mettant en évidence les problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_197/2009 du 28 août 2009, consid. 5.1, 1C_528/2011 du 27 avril 2012, consid. 2.2). c) En l'espèce, la Commune de D. _____ a expressément indiqué dans sa détermination du 5 avril 2011 qu'il n'y avait pas lieu de modifier, ni de réviser le plan d'affectation et son plan directeur pour le secteur concerné dans la mesure où la réglementation en vigueur était, à son avis, parfaitement conforme au plan directeur cantonal. De cette manière, elle a confirmé que, n'ayant détecté aucun problème d'affectation dans le quartier I. _____, elle n'avait aucune intention de réviser le PAL actuel pour cette zone.

- 9 - Du moment que, selon le texte clair de l'art. 92 al. 2 LATeC, la suspension d'une procédure de permis de construire dépend de l'intention de la commune de modifier ou non la planification en vigueur, force est de constater que l'une des conditions nécessaires à l'effet anticipé négatif d'un plan et à l'application de l'art. 92 al. 2 LATeC fait ici manifestation défaut. Vu la position de la Ville de Fribourg, une suspension de la procédure de permis de construire est exclue. d) Certes, la commune a déposé en 2008 un programme de révision de son plan d'aménagement local. Il apparaît toutefois, selon ses dires, qu'elle ne désire pas modifier l'affectation des parcelles litigieuses et que, par conséquent, de son point de vue, la réglementation en vigueur devra être maintenue. On ne peut donc pas sérieusement prétendre comme le fait la recourante que la commune se propose de modifier le plan existant au sens de l'art. 92 al. 2 LATeC. Même si, dans le cadre de la procédure d'approbation et en application de l'art. 86 LATeC qui lui confère un contrôle de l'opportunité, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) pourra, cas échéant, introduire dans le PAL à réviser des restrictions particulières allant dans le sens de la CBC et contre la volonté du planificateur local, il n'en demeure pas moins qu'il est impossible que ces restrictions soient mises à l'enquête publique dans le délai maximum de deux ans de suspension prévu par l'art. 92 al. 3 LATeC.

Il faut rappeler en effet que ces mesures, refusées par la commune, ne figureront pas en principe dans le dossier initial d'enquête publique; elles seront ordonnées seulement à l'issue de la procédure d'approbation, de sorte que leur mise à l'enquête publique sera repoussée et n'interviendra qu'ultérieurement conformément à l'art. 89 al. 1 LATeC. De plus, même si – contrairement à ce qu'elle affirme aujourd'hui - la commune devait prendre en considération les exigences de la CBC et modifier ses intentions, le dépôt du projet de révision du PAL pour examen préalable par le SeCA est prévu seulement à fin 2014. Compte tenu du temps nécessaire pour procéder à cet examen préalable, il est illusoire de croire qu'une mise à l'enquête publique pourra se dérouler dans les deux ans. Ainsi, lorsqu'il apparaît d'emblée, comme en l'espèce, que le délai maximum de suspension de la procédure de permis de construire ne pourra pas être respecté, la mesure n'est pas apte à atteindre son but et s'avère donc contraire au principe de la proportionnalité. Partant, la conclusion de la recourante tendant à la suspension de la procédure de permis de construire doit être rejetée. 3. Sur le fond, il apparaît d'emblée que le projet de construction litigieux est conforme à la réglementation communale en vigueur, notamment au plan du site qui prévoit la restriction du nombre de niveaux à 4 au maximum. Ainsi que cela ressort de la lettre de la commune du 28 octobre 2009, le nombre de niveaux à prendre en considération est calculé depuis la rue E._____. L'intimée a démontré que cette manière d'interpréter le plan du site est une pratique constante de la commune qui l'a notamment déjà utilisée pour le bâtiment sis à la rue E._____, comportant 4 niveaux sur la rue I._____ et 3 sous-sols partiellement excavés en aval avec un profil semblable au projet contesté. Compte tenu de cette situation, la recourante ne peut pas prétendre que le permis de construire devrait être refusé parce que le bâtiment aurait en réalité 6 niveaux en façade aval. Il convient de respecter la manière dont le planificateur local et, à sa suite, le préfet ont interprété les restrictions du plan du site. Il ne saurait être question de modifier cette pratique sous prétexte que, dans le cas particulier, une interprétation nouvelle plus restrictive permettrait de refuser le permis de construire. Un tel comportement serait incompatible avec le respect de la bonne foi et de l'égalité de traitement. Peu importe

- 10 - que, dans un contexte autre que celui de la mise en œuvre du plan du site, le calcul des niveaux puisse, cas échéant, être différent. 4. Reste à examiner si les exigences du plan directeur cantonal, telles qu'interprétées par la recourante et la CBC, justifient un refus du permis de construire. a) En vertu de l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le plan directeur cantonal a force obligatoire uniquement pour les autorités (fédérales, cantonales et communales), mais seulement dans la mesure où elles exercent des activités à incidence spatiale au sens de l'art. 1er de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Selon cette disposition, on entend par activités ayant des effets sur l'organisation du territoire celles qui modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état (al. 1). La Confédération, les cantons et les communes exercent de telles activités notamment lorsqu'ils accordent des concessions ou des autorisations concernant des constructions et des installations ou touchant d'une autre manière l'utilisation du sol (al. 2 let. c) (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 114; P. TSCHANNEN in Commentaire de la LAT 2010, n. 15 s. ad art. 9 et n. 8 ss ad art. 2). L'administration cantonale est la principale destinataire du plan directeur cantonal (A. GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. II, Neuchâtel 1984, p. 691; ZEN-RUFFINEN/GUY- ECABERT, p. 115). Les autorités cantonales comprennent également les autorités issues de la décentralisation verticale, comme les autorités des districts, des arrondissements et des régions, dans la mesure où elles existent et

sont chargées de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire (TSCHANNEN, n. 20 ad art. 9). En revanche, ne sont pas liés par les plans directeurs cantonaux: le législateur fédéral, dans ses tâches législatives, le Tribunal fédéral, dans ses tâches judiciaires, le législateur cantonal, dans ses tâches législatives, ainsi que les autorités judiciaires cantonales (GRISEL, p. 691; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 114 s.; TSCHANNEN, n. 16 ad art. 9). Le plan directeur n'a pas non plus force obligatoire pour les administrés, en particulier pour les propriétaires fonciers. Il ne touche ces derniers qu'indirectement dans la mesure où, constituant une référence obligatoire pour tous les actes juridiques à adopter ayant une pertinence spatiale (plans d'affectation, plans spéciaux, autorisations), il influe matériellement sur la gestion du territoire (GRISEL, p. 691; P. MOOR / E. POLTIER, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, p. 555). A cet égard, le Tribunal cantonal a relevé que, lorsque les différentes zones de protection prévues par un plan directeur ne sont pas prises en compte par un PAL communal, en violation de l'obligation imposée aux communes par l'art. 32 al. 2 LATeC, il n'existe en soi aucune restriction qui imposerait aux particuliers de se conformer aux exigences de protection découlant du plan directeur. Il n'en reste pas moins que, dans un tel cas, la commune concernée est tenue d'adapter sa planification à l'occasion de la prochaine modification de son PAL, le canton pouvant cas échéant l'y contraindre (ATC 2A 03 56 du 18 mai 2004, consid. 3a). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser les effets juridiques du plan directeur dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. Selon lui, le plan directeur et le plan d'affectation sont indépendants l'un de l'autre. Aussi, dans la mesure où le premier ne lie pas les propriétaires, un projet de construction conforme au plan d'affectation ne peut pas être refusé au motif qu'il contredit un plan directeur (arrêts du Tribunal fédéral 1A.154/2002 du 22 janvier 2003, consid. 4.1; 1C_98/2012 du 7 août 2012, consid. 5.1).

- 11 - Il ne faut toutefois pas conclure que les déterminations du plan directeur n'ont aucun poids dans le cadre d'une procédure de permis de construire. La force obligatoire du plan directeur s'exerce là où le droit applicable prévoit une certaine liberté d'appréciation ou contient des notions juridiques indéterminées. Lorsque le droit applicable requiert une pesée complète des intérêts en présence, le contenu du plan directeur doit être inclus dans la pesée des intérêts comme résultat liant du processus d'aménagement du territoire (ATC 2A 07 43 du 11 décembre 2007, consid. 2b). Il convient cependant de noter que le plan directeur détermine uniquement les intérêts territoriaux du point de vue de la collectivité. La pesée nécessaire de ces intérêts dans un cas d'espèce avec les intérêts privés opposés et les intérêts publics ne relevant pas de l'aménagement du territoire demeure réservée (arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 du 22 janvier 2003, consid. 4.2). Autrement dit, si l'octroi d'une autorisation de construire repose sur une certaine liberté d'appréciation, elle peut être refusée sur la base d'une balance d'intérêts dans laquelle les options du plan directeur doivent être prises en compte (MOOR/POLTIER, p. 556, B. WALDMANN / P. HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, art. 9 n° 20). En outre, le plan directeur s'adresse uniquement aux autorités qui sont confrontées à des tâches ayant des effets sur l'organisation territoire, et non pas aux autorités judiciaires, qui doivent vérifier la légalité d'un acte contesté issu d'une autorité ayant des effets sur l'organisation du territoire en se fondant sur les législations spéciales applicables. A l'occasion du recours d'un particulier, qui n'était pas partie à la procédure d'élaboration du plan directeur et n'avait aucun moyen de recourir contre ce dernier, les autorités judiciaires doivent pleinement vérifier si la décision contestée est basée sur une évaluation libre et complète de tous les intérêts publics et privés

en présence (arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 précité, consid. 4.2). b) En l'occurrence, la parcelle de l'intimée se situe en ZV III, dans un secteur particulier décrit au plan du site comme étant soumis à des restrictions spéciales en raison de la protection dont jouissent certains éléments du périmètre. Concrètement, le plan du site prévoit une réduction de la hauteur des bâtiments par rapport à la règle de la zone. Il atteint ce but en limitant le nombre de niveaux à 4. Face à cette norme claire du plan du site, l'autorité compétente pour accorder le permis de construire n'a aucune marge d'appréciation. Du moment qu'il a été vu précédemment que la construction de l'intimée ne dépasse pas le nombre de niveaux maximal autorisé, on ne voit pas comment il serait possible de refuser le permis de construire requis, sous prétexte que le plan directeur cantonal n'aurait pas été respecté par la planification locale. Le permis de construire est une autorisation ordinaire de police à laquelle le requérant a droit s'il en remplit les conditions. Or, tel est bien le cas en l'espèce. Peu importe que, prétendument, la planification en vigueur ne serait pas (plus) conforme au plan directeur cantonal. c) Il en va de même avec les recommandations de l'ISOS. A l'instar d'autres inventaires fédéraux, l'ISOS est assimilable à une conception ou un plan sectoriel au sens de l'art. 13 LAT. Si, à ce titre, son contenu doit être pris en considération dans les plans directeurs cantonaux (art. 6 al. 4 LAT) et si, ce faisant, les objectifs de protection qu'il indique se retrouvent en principe au niveau des plans d'affectation (ATF 135 II 209, p. 213, consid. 2.1 ss; Inforum VLP-ASPAN n° 4/10 p. 5), il n'en demeure pas moins qu'un inventaire fédéral n'est pas directement opposable à un propriétaire foncier. Tout au plus peut-il servir – de manière analogue à ce qui a été dit précédemment s'agissant du plan directeur cantonal - pour effectuer une balance des intérêts en présence lorsque l'autorité saisie dispose d'un certain pouvoir d'appréciation. Dès l'instant où la question

- 12 - du nombre de niveaux autorisé n'est pas de nature à laisser la place à une pondération des intérêts en présence, le contenu de l'ISOS n'est pas pertinent pour juger de l'octroi ou non du permis de construire à l'intimée. Seules les règles du plan d'affectation en vigueur, qui autorisent la construction, sont déterminantes dans le cas particulier. Entièrement mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté. 5. Le Canton de Fribourg qui succombe est exonéré des frais de procédure (art. 139 CPJA), Il lui appartient cependant de verser une indemnité de partie à l'intimée qui a fait appel à un avocat pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA). Il y a lieu cependant de modifier la liste de frais produite pour l'adapter à un tarif horaire des honoraires de 230 francs et de tracer des opérations antérieures au dépôt du recours. I a C o u r a r r ê t e : I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Un montant de 9'993 fr. 75 (y compris 735 fr. 85 de TVA) à verser à Me Mauron est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. 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 de l'indemnité de partie peut 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). Givisiez, le 4 octobre 2012/cpf Le Greffier-stagiaire: Le Président:

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