

FR_GERICHTE 602 2018 21 vom 28. November 2018

FR Kantonsgericht, 2018-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2018_21

FR: FR_GERICHTE 602 2018 21 du 28 novembre 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2018 21 del 28 novembre 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

En vertu des art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours au Tribunal cantonal est recevable en tant qu'il vise la décision préfectorale sur recours du 9 janvier 2018 concernant le permis de construire communal.

E. 1.2

Par ailleurs, déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile –, le recours est recevable quant à la forme. En tant que propriétaire de parcelles voisines de la parcelle concernée, bénéficiant d'un droit de passage et ayant été opposante au projet de construction de l'intimée, la recourante a qualité pour recourir, dès lors qu'elle est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (cf. art. 76 let. a CPJA).

E. 2

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).

E. 3

Au vu des arguments soulevés dans le recours, il y a tout d'abord lieu de circonscrire l'objet du litige.

E. 3.1

Le Tribunal rappelle que la propriétaire de la parcelle sur laquelle est implantée la construction litigieuse est la société privée D. _____ SA, agissant par la constructrice B. _____ SA. La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions. Dès lors, la requête de B. _____ SA doit être examinée à l'aune uniquement du droit public de la construction. Les motifs qui ont conduit cette dernière à réaliser une construction de manière à satisfaire les souhaits de la Ville de Fribourg ne sont ainsi pas déterminants. Partant, même si l'initiative de cet édifice émanait de la commune, cela ne change rien au fait qu'il s'agit d'une construction sur demande d'un privé et sur fonds

privé. Par le permis de construire, nécessaire en principe à toute construction (cf. art. 135 LATeC), l'Etat garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (arrêt TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). Sur le principe, un propriétaire n'a pas à construire à l'endroit qui convient le mieux à son voisin. On ne saurait lui opposer – comme le soutient la recourante – son "intérêt privé (...) au maintien en l'état des alentours de sa propriété". Il va de soi que, dans le cadre de l'examen d'une requête de permis de construire déposée par un particulier, il n'y a pas lieu de procéder à une pesée des intérêts en présence (soit ceux du constructeur et du voisin opposant), comme le soutient en l'espèce la recourante, en se référant aux principes constitutionnels régissant les actes étatiques susceptibles de porter atteinte au droit de la propriété. En effet, le droit de la recourante découlant de son droit de propriété trouve sa limite dans celui du voisin de construire selon les dispositions du droit public en vigueur. Ainsi, même si, objectivement, la construction et son emplacement ne sont pas idéaux pour les piétons ou pour les voisins (cf. la prise de position du Service de la mobilité [SMo] du 18 septembre 2018), et si l'on peut fortement regretter que le dossier n'ait pas été soumis avant sa réalisation à ce service en vue d'une analyse plus approfondie et permettre ainsi une solution qui serait la meilleure possible pour tous les usagers de la route, cela ne suffit pas pour refuser un permis de construire qui satisfait aux normes applicables, comme il sera démontré ci-dessous.

E. 3.2

La recourante bénéficie d'un droit de passage sur l'article 7099 RF, propriété de la société privée D. _____ SA. Elle se heurte particulièrement au fait que l'escalier lui permettant depuis 60 ans d'exercer ce droit a été supprimé et remplacé par la rampe contestée. Or, les questions relatives au respect des servitudes – de droit privé – relèvent de la compétence du juge civil. Ainsi, la question de savoir si le projet de construction entrave l'usage d'une servitude dont la recourante se prévaut relève du droit privé (cf. arrêt TF 1C_273/2011 du 17 octobre 2011 consid. 3.3; arrêt TC FR 602 2017 88 du 14 novembre 2017). Partant, tout grief lié à l'exercice d'une servitude de passage dont la recourante bénéficie est irrecevable.

E. 3.3

Une servitude incessible sous forme d'un droit de passage (à pied) sur l'article 7099 RF a été inscrite au Registre foncier en faveur de la Commune de Fribourg. La recourante ne peut pas imposer à la commune la manière dont celle-ci doit exercer cette servitude. Aussi, tout grief en lien avec l'exercice de ce droit de passage de la commune est dénué de pertinence. L'emplacement de la rampe à cet endroit a été souhaité par la commune pour garantir la liaison entre deux routes. Ainsi, cette voie est ouverte au public et le constructeur qui permet l'implantation d'une telle construction sur son bien-fonds doit respecter les normes applicables à de tels édifices ouverts au public. Le Tribunal note à ce sujet que, dans la mesure où il ne s'agit pas en l'espèce de la suppression d'un sentier public existant, mais de la création d'une nouvelle liaison, les voisins ne peuvent pas se prévaloir d'éventuels droits

E. 3.4

Ceci dit, dans le processus d'élaboration de ses projets de mobilité douce et d'organisation des flux de circulation, il apparaît souhaitable qu'une commune intègre des représentants des différents groupes d'usagers de la route dans le but de trouver une solution optimale. On peut ici renvoyer par exemple à ce qui se fait en Ville de Lausanne (délégué piétons: <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/finances-et-mobilite/routes-mobilite/mobilite-et-traffic/marcher-a-lausanne/delegue-pietons.html>; et délégué vélo: <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/finances-et-mobilite/routes-mobilite/mobilite-et-traffic/faire-du-velo-a-lausanne/delegue-velo-et-gdrl.html>). En l'espèce, la commune n'a non seulement pas instauré un tel organe de consultation, mais elle a également omis de consulter le service spécialisé – le SMO – qui le fait d'ailleurs expressément remarquer dans sa prise de position du 18 septembre 2018. Ce service renvoie à la norme VSS SN 640 070 "Trafic piétonnier". Il indique que, selon cette norme, pour la majorité des groupes d'usagers, un facteur de détour à 1.2 est en général accepté. Il expose que, dans le cas présent, avec un facteur de détour supérieur à 4, l'acceptation et le degré d'utilisation des infrastructures diminuent. Il rend la Ville de Fribourg explicitement attentive au fait que la création de passages pour piéton dans la continuité de l'escalier et de l'extrémité de la rampe est souhaitable pour éviter le risque d'un nombre de transgression des règles de la LCR. En effet, le SMO constate que, bien que la liaison piétonne soit garantie, elle s'écarte largement de la ligne de désir des piétons, de sorte que l'aménagement devient peu attractif. Pour le reste, la remarque formulée par ce service relative à l'emplacement des potelets séparant le trafic roulant de la surface piétonne devant le mur de la rampe – que celui-ci qualifie de "solution de fortune" – illustre également la problématique résultant de l'absence de consultation dudit service par la commune. De telles incohérences dans le processus d'élaboration d'une voie ouverte au public sont certes fort regrettables mais – comme il sera démontré ci-dessous – ne suffisent pas pour refuser le permis de construire.

E. 4

Il y a lieu de déterminer si, comme le prétend la recourante, son droit d'être entendue a été violé en raison d'un défaut de motivation de la décision entreprise.

E. 4.1

Le droit d'être entendu – garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., par l'art. 6 § 1 CEDH et par l'art. 57 CPJA – comprend, de manière générale, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2a/aa). Le devoir de motiver les décisions résulte, en l'absence de dispositions cantonales suffisantes, du respect du principe du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 112 Ia 109 consid. 2a). Selon la jurisprudence, il découle des principes de l'Etat de droit qu'en règle générale, les motifs d'une décision administrative doivent être énoncés pour faciliter aux parties l'utilisation des voies de droit et à l'autorité de recours l'exercice de son contrôle (GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 386). Le destinataire peut ainsi connaître les raisons pour lesquelles la décision est prise et peut dès lors se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours. De plus, il peut ainsi vérifier que

son droit d'être entendu a été respecté et que ses Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 arguments ont été effectivement examinés (MOOR/POLTIER, Droit administratif, 3e éd. 2011, vol. II, p. 348 ch. 2.2.8.3 et la jurisprudence citée). Le respect de l'obligation de motiver une décision administrative sera d'autant plus nécessaire si cette obligation découle, comme en l'espèce, du droit cantonal (art. 66 CPJA). Cela étant, l'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents. Il suffit, selon la jurisprudence, que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 121 I 54 consid. 2c). Enfin, la jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités).

E. 4.2

En l'occurrence, dans sa décision du 9 janvier 2018, le préfet indique clairement que le projet est conforme aux règles du droit de la construction. On doit constater que cette décision a été suffisamment motivée pour permettre à son destinataire d'en saisir la portée et de l'attaquer devant le Tribunal cantonal, ce qui ressort du reste de son écriture. Il va de soi que le préfet n'a pas l'obligation de répondre à tous les griefs si ceux-ci sortent du cadre du litige ou sont manifestement dénués de pertinence (cf. notamment le consid. 3 ci-avant). Par ailleurs, à supposer que le préfet ait insuffisamment motivé sa décision, le principe de l'économie de procédure aurait en l'espèce permis à la Cour de céans de remédier à ce vice. Partant, ce grief doit être rejeté.

E. 5

La recourante soutient que l'aménagement de la rampe aurait dû être intégré dans le permis de construire du projet immobilier "C._____".

E. 5.1

L'art. 25a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination "lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités". Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisations soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). L'obligation de coordonner s'étend à l'ensemble des autorisations que l'implantation d'une construction rend nécessaires. Elle n'exclut pas de traiter séparément les autorisations spéciales de moindre portée pour autant que les contradictions puissent être évitées. Il n'est pas non plus indispensable de coordonner les décisions qui, tout en ayant un rapport avec le projet de construction, n'ont aucune influence directement contraignante sur la construction proprement dite de l'ouvrage ou qui, pour des raisons matérielles, ne peuvent être rendues qu'après sa réalisation. Tel peut être le cas notamment des décisions de subventionnement,

des décisions autorisant une mise en circulation ou des autorisations d'exploitation (MARTI, in Commentaire LAT, n° 25 ad art. 25a LAT). Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 L'obligation de coordonner ne concerne cependant que des situations où il existe un besoin de coordination. Si un projet de construction peut être réalisé uniquement sur la base d'un permis de construire, ce dernier peut être octroyé, même si d'autres mesures qui nécessitent des autorisations doivent être prises. Admettre le contraire reviendrait à regrouper plusieurs procédures indépendantes en une seule, sans qu'une coordination ne soit nécessaire (WALDMANN/ HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, ch. 21-25, 32 s. ad art. 25a; arrêt TC FR 602 2012 55 du 19 décembre 2012 consid. 5c). Au niveau cantonal, l'art. 7 LATeC prévoit que les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire et de permis de construire veillent à assurer la coordination des procédures. Le règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) fixe les règles applicables en la matière.

E. 5.2

En l'occurrence, il est patent que les aménagements tels que mis à l'enquête sont sans influence directe sur la construction des bâtiments "C. _____" proprement dits, même si, sur un point ou un autre, des éléments constructifs de la rampe devaient avoir une influence sur l'utilisation, respectivement, l'accessibilité des bâtiments. Contrairement à ce que semble soutenir la recourante, la rampe litigieuse ne consiste pas en un accès au sens des art. 22 al. 2 let. b et 19 LAT et de l'art. 61 ReLATeC (cf. à ce sujet ATF 127 I 103 consid. 7d). En outre, un propriétaire peut parfaitement décider de modifier les aménagements extérieurs dans une deuxième phase (par ex. construction d'une maison de jardin, d'une piscine, modifications du terrain, etc.). Admettre le contraire consisterait en une restriction importante et, en l'occurrence, disproportionnée du droit de la propriété. On ne voit par ailleurs pas en quoi, en l'espèce, la construction d'une rampe comporte le risque de décisions contradictoires que tend à éviter l'exigence de coordination. Au demeurant, l'art. 18 du règlement du PAD Fenaco Est prévoit expressément que la réalisation en étapes est admise et que l'ordre des étapes n'est pas prescrit. Ce grief est dès lors également infondé.

E. 6

La recourante soutient que la décision doit être annulée, dès lors qu'elle a été rendue à l'issue de la procédure simplifiée et non ordinaire.

E. 6.1

Aux termes de l'art. 139 al. 1 LATeC, la compétence pour délivrer les permis de construire appartient au préfet pour les objets soumis à la procédure ordinaire et au conseil communal pour les objets de minime importance soumis à la procédure simplifiée. Selon l'art. 84 let. f ReLATeC, sont soumis à la procédure ordinaire, notamment les murs de soutènement d'une hauteur de plus de 1,20 m par rapport au terrain naturel ainsi que les accès à une route publique.

E. 6.2

Il appert des plans et photographies du dossier que, selon toute vraisemblance, la procédure ordinaire aurait dû être introduite, dès lors que les murs de soutènement de la rampe dépassent la hauteur de 1,20 m permettant le recours à la procédure simplifiée. On note d'ailleurs que le préfet – qui aurait recommandé cette façon de faire – ne se prononce pas sur ce grief, ni dans sa réponse au recours ni dans la décision litigieuse. Or, cette question peut rester en souffrance au vu de ce qui suit.

E. 6.3

La réparation d'un vice de procédure n'est en principe pas exclue; elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit en question et doit rester l'exception (ATF 126 Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 I 68 consid. 2 et les arrêts cités). La jurisprudence du Tribunal fédéral admet, à certaines conditions, que le vice tiré de l'absence d'enquête publique préalable à l'octroi d'une autorisation de construire à la suite d'un recours erroné à la procédure simplifiée puisse être guéri (cf. arrêts TF 1P.594/2003 du 11 février 2004; 1P.146/1990 du 12 juillet 1991 consid. 2d).

E. 6.4

En l'espèce, la demande de permis a été mise à l'enquête publique. Les voisins, tiers intéressés et associations de sauvegarde du patrimoine n'ont ainsi pas été empêchés de former opposition à la légalisation de la rampe litigieuse (cf. arrêt du 16 mai 2000, résumé in SJ 2001 II p. 208). Preuve en est que la recourante a saisi cette voie. Son droit d'être entendue n'a ainsi pas été violé. A cela s'ajoute que le préfet, compétent pour l'octroi des permis en procédure ordinaire, s'est saisi de l'affaire dans le cadre du recours interjeté auprès de lui. De plus, les avis des services cantonaux ont été requis dans la présente procédure devant le Tribunal cantonal (cf. prises de position de la DAEC du 4 octobre 2018, de la Commission d'accessibilité du 14 septembre 2018 et du SMO du 18 septembre 2018). Ainsi, la Cour de céans dispose de tous les éléments nécessaires pour juger la légalité de l'acte attaqué. On peut encore relever que le présent cas se distingue de la situation jugée dans l'arrêt TC FR 2A 2001 28 du 10 mai 2001, dans lequel le choix de la procédure simplifiée pour une construction de minime importance permettait d'appliquer des distances aux limites réduites. Dans la présente occurrence en revanche, les dispositions matérielles applicables ne changent pas en fonction de la procédure. Dans ces conditions, le renvoi pour des raisons formelles ne serait pas compatible avec le principe de l'économie de procédure, ce d'autant moins que la demande de permis a été mise à l'enquête publique en 2013 et que cinq ans se sont écoulés jusqu'à la décision attaquée. Force est dès lors d'admettre que la Cour de céans peut corriger l'informalité relative au choix de la procédure.

E. 7

En ce qui concerne les griefs formels de la recourante, on terminera par le constat qu'il existe des situations dans lesquelles les communes doivent traiter des demandes de permis de construire portant sur des objets de minime importance, pour lesquels elles sont elles-mêmes requérantes. Selon le Tribunal fédéral, cette manière de faire est licite dans la mesure où un intérêt personnel des membres du Conseil communal peut être exclu (arrêt TF 1C_278/2010 du 31 janvier 2011). A cet égard, la situation du cas d'espèce ne pose manifestement pas de problème, car aucun membre du Conseil communal ne semble avoir un intérêt privé dans l'issue de la procédure. De surcroît, en ce qui concerne la rampe litigieuse, la commune n'est – formellement du moins – pas la requérante du permis. On peut dans ce contexte également confirmer que rien ne s'opposait à ce que la commune intègre ses propres aménagements (trottoirs) dans le permis litigieux, aspects qui ne sont pas critiqués par la recourante. Partant, le grief de la recourante relatif à la "double casquette" de la commune n'est pas pertinent.

E. 8

La recourante soutient que le projet viole la réglementation du PAD Fenaco Est, dès lors que l'octroi par la commune de la dérogation aux limites de celui-ci n'est pas légal. Tribunal

E. 8.1

Selon l'art. 148 al. 1 LATeC, des dérogations peuvent être accordées, à condition qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés. Les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires, tel que l'art. 148 LATeC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation classiques. Une dérogation peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (arrêt TF 1C_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4 et les références citées; arrêt TC FR 2A 06 77-78 du 31 mai 2007 consid. 4b). Seuls des cas particuliers peuvent justifier des dérogations, soit uniquement lorsqu'une application de la réglementation aboutirait à des solutions que le législateur ne peut pas avoir voulues. Cependant, même dans le cas de l'octroi d'une autorisation exceptionnelle, le but de la réglementation ordinaire doit être respecté. En effet, une dérogation ne saurait être délivrée si elle s'oppose au sens et au but de la norme (arrêt TF 1C_196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.3-4). Les buts d'intérêts publics à la base de la réglementation doivent être mis en balance avec les intérêts privés opposés. Un cas particulier est admis uniquement lorsque la balance penche contre la mise en œuvre de la réglementation générale (RUCH, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 3e éd. 2010, art. 23 n. 9 ss). Prévu par l'art. 62 LATeC, le PAD règle la constructibilité de secteurs du territoire communal pour compléter ou affiner le régime de construction de base prévu par le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Il s'agit d'un plan d'affectation spécial, qui permet d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire. Il définit, dans un secteur délimité, une réglementation détaillée qui, en plus du mode et de la mesure de l'utilisation du sol, fixe avec précision toutes les contraintes que doit respecter le constructeur (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 125 ss). Les plans d'affectation sont des actes de nature particulière, auxquels s'appliquent tantôt les principes concernant les règles de droit, tantôt les règles relatives aux décisions. Aujourd'hui, la jurisprudence et la doctrine les considèrent comme des actes sui generis, en ce sens qu'ils empruntent leur nature tantôt aux normes, tantôt aux décisions. Par conséquent, il convient de prendre en considération, dans un cas d'espèce, le contexte dans lequel ils s'inscrivent. Lorsque le plan vise de grandes surfaces, il a plutôt un caractère normatif. A l'inverse, plus il est précis et détaillé et plus il met en cause les principes constitutionnels, plus il s'apparente à une décision (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 124; cf. aussi BESSE, Le régime des plans d'affectation, 2010, p. 120 ss). Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 Au vu de la nature

juridique spéciale des plans, et des PAD en particulier, on s'aperçoit qu'une dérogation – dont le but est de permettre l'assouplissement de normes générales et abstraites – ne saurait être envisagée de la même manière dans le cadre d'une réglementation générale et abstraite ou d'un PAD, par nature plus concret. En effet, si le régime des dérogations permet à la pratique de revêtir d'une certaine souplesse en regard des normes qui la gouvernent, il ne faut pas perdre de vue qu'il en est avant tout ainsi en raison du caractère des lois et des plans de zone qui englobent de la façon la plus générale les conditions et les circonstances effectives et ne peuvent donc pas tenir compte des particularités de chaque cas d'espèce. Or, dans le cas d'un PAD, ce caractère général est, par essence, moindre, de sorte qu'il est moins indispensable d'avoir recours à une institution d'exception permettant de corriger une inadéquation aux circonstances d'un cas particulier. L'autorité doit donc se montrer d'autant plus restrictive dans l'appréciation des circonstances invoquées à l'appui de la demande de dérogation (arrêt TC FR 602 2017 47 du 18 octobre 2018 consid. 2.2). La possibilité de déroger à un PAD implique dès lors l'existence de motifs particulièrement importants.

E. 8.2

En l'espèce, le terrain où est implantée la construction litigieuse est situé à l'intérieur du périmètre du PAD Fenaco Est. L'art. 3 du règlement du PAD dispose que l'implantation et les gabarits sont fixés par les plans des volumétries, des aménagements extérieurs et des circulations du 16 octobre 2009 et le plan des gabarits en coupe du 16 octobre 2009. Selon l'art. 8, à l'intérieur du volume constructible 2 – qui couvre le secteur concerné – la répartition des fonctions est libre. Quant à l'art. 12, il prévoit qu'un cheminement piétonnier entre la route Wilhelm-Kaiser et la voie industrielle doit être prévu notamment dans le secteur Est – ici concerné – du PAD selon plan annexé audit règlement. Il appert du plan n° 328-PAD-101/2 (daté du 16 octobre 2009 et modifié le 9 novembre 2009) que la liaison piétonne était prévue à l'endroit litigieux par un escalier; il est toutefois précisé sur le plan lui-même que la liaison retranscrite n'était qu'illustrative. En l'occurrence, on constate qu'à la place d'un escalier, la liaison piétonne est réalisée par une rampe, laquelle dépasse légèrement les limites de constructions prévues par le PAD. Dans la mesure où le PAD ne prévoyait la liaison par un escalier qu'à titre illustratif, son remplacement par une rampe ne déroge pas encore à celui-là. Au contraire, compte tenu du fait que cette liaison est un passage public, son accessibilité aux personnes à mobilité réduite devait être garantie et justifiait la construction d'une rampe et non d'un escalier. Or, au vu de la topographie à l'endroit en question, le dépassement léger du périmètre de construction peut aisément se motiver par les exigences des normes techniques – en particulier relatives à la pente maximale – permettant l'utilisation de la liaison piétonne par des personnes à mobilité réduite. La suppression de barrières architecturales consiste en un intérêt public important et pourrait, selon l'art. 129 LATeC, même conduire à ce qu'un projet ne soit pas autorisé s'il ne satisfait pas à cette condition (à ce propos, cf. également consid. 9 ci-dessous). Par ailleurs, vu que la rampe dessert également l'ancienne voie de chemin de fer (voie industrielle), sur laquelle la commune planifie un axe de mobilité douce qui reliera la gare au Plateau de Pérolles (cf. projet d'agglomération de 2ème génération, PA2), l'accès doit être garanti pour tous les usagers potentiels. Enfin, les intérêts privés de la recourante ne sont pas menacés par l'autorisation exceptionnelle qu'elle conteste. On ne voit pas en quoi le fait d'accorder la dérogation aux limites de constructions Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 du PAD pourrait, dans le cas particulier, provoquer des nuisances supplémentaires inadmissibles à la recourante, dont le propre bâtiment se situe de l'autre côté de la route.

E. 9

La recourante fait valoir que la sécurité des piétons n'est pas garantie.

E. 9.1

Selon l'art. 128 al. 1 LATeC, les constructions et installations doivent être édifiées de façon appropriée par rapport à leur but, de sorte que les personnes, les animaux et les choses ne soient pas mis en danger. Par ailleurs, d'après l'art. 129 LATeC, en cas de construction, il doit être démontré que l'accès des personnes handicapées à ces ouvrages et aux prestations qui y sont fournies est possible sans difficulté pour des bâtiments ou installations accessibles au public. Les ouvrages soumis à l'art. 129 LATeC doivent être conçus selon les normes techniques applicables en matière de construction adaptée aux besoins des personnes handicapées (art. 74 ReLATeC). En application de l'art. 119 LATeC, l'art. 52 ReLATeC prévoit que les objets soumis à l'obligation de permis sont régis par les dispositions du présent règlement en matière de construction (al. 1). Pour le surplus, il est renvoyé aux normes techniques d'organismes spécialisés tels que: (a) la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA); (b) l'Association suisse de normalisation (SNV); (c) l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA); (d) l'Union suisse des professionnels de la route (VSS). Selon la jurisprudence, les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; arrêts TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; 1A 03 61 du

E. 9.2

Il convient d'entrée de préciser qu'en l'espèce, la rampe est uniquement réservée aux piétons, ce qui ressort clairement des plans de la demande de permis de construire (cf. plan n° 328-LOS "C. _____" du 27 août 2013, modifié le 12 septembre 2013) et des indications figurant au PAD Fenaco Est (cf. art. 12 du règlement du PAD et descriptif du plan n° 328-PAD- 101/2). Partant, l'argument avancé par la recourante selon lequel les piétons seraient mis en danger par les cyclistes n'est pas pertinent. Il convient ensuite de rappeler que le projet respecte les normes techniques applicables. En effet, la Commission d'accessibilité a rendu un préavis favorable le 14 septembre 2018. Elle a considéré qu'aucun obstacle du domaine de sa compétence ne s'opposait à ce projet de construction, notamment pas au vu de la norme SIA 500 (catégorie I: constructions ouvertes au public) et sous l'angle de la norme SN 640 075, Trafic des piétons: Espace de circulation sans obstacles ainsi qu'à la lumière des directives pour les voies piétonnes adaptées aux handicapés - Surfaces piétonnes sans obstacles du Centre suisse pour la construction adaptée. Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 Dans sa synthèse du 4 octobre 2018, la DAEC explique que la rampe litigieuse dispose d'un gabarit atteignant 1,35 m pour sa portion la plus étroite et 2,12 m pour sa portion la plus large. Elle se réfère à la norme SN 640 201: 2017 (Profil géométrique type, dimensions de base et gabarit d'espace libres), selon laquelle le gabarit d'un espace libre doit atteindre au minimum 1,20 m pour être utilisé par des piétons et des

personnes en chaises roulantes (cf. p. 9, point 9 et figure 2 de ladite norme). Enfin, constatant que, sur la base des plans fournis, la pente de la rampe s'élève à 6%, la DAEC rejoint l'avis de la Commission d'accessibilité en ce sens que la norme SN 640 075 est également respectée, en particulier son chiffre 6.2. Toujours selon les plans fournis, le palier de la rampe litigieuse mesure 1,40 m de long, ce qui respecte les exigences de la norme SIA 500, soit en particulier son chiffre 3.5.3.1. Ainsi, se fondant sur les avis des services spécialisés, la Cour de céans ne peut que rejeter les griefs peu étayés relatifs à la sécurité des usagers de la rampe.

10. La recourante est d'avis que le projet ne respecte pas la clause d'esthétique et s'intègre mal dans l'environnement.

10.1. L'art. 3 al. 2 let. b LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, 1981, n. 28 ad art. 3 LAT). Pour qu'un projet puisse être interdit sur la base de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence (cf. arrêts TF 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.3, non publié in ATF 134 II 117; 1A.92/1998 du 30 décembre 1998 consid. 5, publié in RDAF 1999 I p. 410). Une clause générale d'esthétique dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire peut renforcer la mise en œuvre de ce principe (TSCHANNEN, Commentaire de la LAT, n. 50 ad art. 3 LAT). Aux termes de la clause d'esthétique contenue à l'art. 125 LATeC, les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement construit et paysager, de façon qu'un aspect général de qualité soit atteint. Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. Tel sera par exemple le cas s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables, qui font défaut à l'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 construction (arrêt TF 1C_520/2012 du 13 juillet 2013 consid. 2.3; ATF 101 Ia 213 consid. 6c; 115 Ia 114 consid. 3d). On ajoute que, dans ce domaine, les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.3 et les références; arrêt TF 1P.678/2004 du 21 juin 2005 consid. 4, in ZBl 2006 p. 430). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d; 115 Ia 363 consid. 3b).

10.2. Le bâtiment propriété de la recourante est protégé en catégorie 2 (cf. portail cartographique du

canton de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>). La Commune de Fribourg est recensée comme site d'importance nationale à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Le secteur dans lequel se trouve le bâtiment protégé susmentionné appartient à la catégorie 1 des ensembles construits à protéger (avec un objectif de sauvegarde A). Quant à la parcelle où est implanté l'édifice litigieux, elle se situe dans un périmètre construit de catégorie 3 avec un objectif de sauvegarde C (périmètre 11: partie méridionale du quartier de Pérolles, à vocation résidentielle, commerciale, administrative, industrielle et éducative, dès années 1890). Le secteur est en catégorie d'inventaire C au sens de l'ISOS. Selon les explications relatives à l'ISOS, la catégorie d'inventaire "C" indique l'existence d'un caractère spécifique d'origine. Les constructions anciennes et nouvelles sont mélangées; les bâtiments et les espaces présentent des caractéristiques propres à une époque ou à une région différentes. L'objectif de sauvegarde "C" préconise la sauvegarde du caractère; le maintien de l'équilibre entre les constructions anciennes et nouvelles; la sauvegarde intégrale des éléments essentiels pour la conservation du caractère. Pour tous les périmètres et tous les ensembles construits, il est conseillé de consulter les services des monuments et des sites, les instances officielles compétentes ou d'autres spécialistes. Dans tous les cas s'appliquent les recommandations générales de sauvegarde suivantes: pour la catégorie d'inventaire C et l'objectif de sauvegarde C, prescriptions particulières lors de l'intégration de constructions nouvelles.

10.3. En l'occurrence, le Service des biens culturels (SBC), consulté par la DAEC, a confirmé qu'il n'avait pas de remarques à formuler concernant ce projet. Avec la recourante, on peut là encore s'étonner que, compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus, ce service n'ait pas été consulté auparavant par la Ville de Fribourg. Or, il s'avère que la construction d'une rampe ne modifie pas sensiblement les espaces caractéristiques de la zone. Par ailleurs, ce secteur de la Ville consiste en un mélange de bâtiments anciens et nouveaux où une rampe d'aspect moderne n'apparaît pas comme choquante. De plus, il est prévu que des arbres soient plantés entre les parties de la rampe (cf. plan du permis de construire n°328-LOS "C. _____" du 27 août 2013, modifié le 12 septembre 2013), de sorte que l'édifice sera moins visible. En outre, la présence d'arbres à cet endroit permettra de réduire l'effet de "mur" imposant que soulève la recourante. Certes, la rampe consiste en plusieurs murs dont l'esthétique peut paraître discutable. Cependant, on peut souligner que la commune ne soulève aucun problème relatif à l'intégration de la rampe dans ce site et que le SBC ne partage pas non plus les craintes de la recourante. Dans ces conditions, le Tribunal ne peut pas suivre cette dernière qui considère que ses bâtiments vont subir une perte de valeur.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 Enfin, si une telle rampe constitue une construction forcément plus importante qu'un simple escalier, son emplacement a été influencé, comme exposé ci-dessus, par la topographie et les conditions d'accessibilité. Or, l'intérêt de rendre ce chemin accessible aux personnes à mobilité réduite ou à des poussettes est indéniable. En effet, avant cette rampe, celles-ci devaient se rendre jusqu'au passage piéton suivant, soit jusqu'aux Charmettes, afin de contourner l'îlot, qui représentait une barrière architecturale. Dans ces circonstances, l'intérêt public à cette rampe à cet endroit doit l'emporter sur les critiques subjectives de la recourante relatives à son esthétique.

11. 11.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. 11.2. Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante.

la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure,

fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 28 novembre 2018/jfr/vth Le Président: La Greffière-rapporteure:

E. 12

septembre 2007).

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