

FR_GERICHTE 602 2022 44 vom 25. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_44

FR: FR_GERICHTE 602 2022 44 du 25 avril 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 44 del 25 aprile 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

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 en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 LATeC.

E. 1.2

Selon l'art. 77 al. 1 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). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour

Tribunal cantonal TC Page 9 de 24 de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en matière de permis de construire.

E. 2

La recourante se heurte au fait que, dans son arrêt de renvoi 602 2018 42 du 19 décembre 2018, le Tribunal cantonal a procédé à un contrôle préjudiciel du PAD Richemond. L'objet de la présente procédure est en revanche le contrôle de la décision préfectorale du 29 décembre 2021 et non pas l'arrêt de renvoi précité. En effet, selon la jurisprudence, un Tribunal est lié par son précédent arrêt de renvoi, ce qui résulte de la hiérarchie des instances et de l'unité de la procédure (cf. arrêts TF 1C_205/2016 du 10 novembre 2016 consid. 4.6.2; 6B_971/2018 du 7 novembre 2019 consid. 1.3; arrêt TAF B-108/2019 du 1er septembre 2020 consid. 3.1 s.; WEISSENBERGER/HIRZEL, in *Praxiskommentar VwVG*, 2e éd. 2016, art. 61 n. 28; CAMPRUBI, in *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2e éd. 2019, art. 61 n. 8). Puisque la recourante ne fait pas valoir des motifs de révision au sens de l'art. 105 CPJA, ce grief se révèle infondé dans la mesure où il est recevable et il est renvoyé à l'arrêt précité. En revanche – pour une meilleure lisibilité –, la Cour de céans reprendra, dans un premier temps, dans les considérants 3 et 4 ci-dessous, sa motivation de l'arrêt 602 2018 42 relative à la démolition des immeubles litigieux en application du PAD Richemond (contrôle préjudiciel), tout en précisant quelques points en lien avec les critiques de la recourante formulées dans son recours 602 2022 44. Dans un second temps, elle se penchera sur le bien-fondé de la décision préfectorale du 29 décembre 2021 ici litigieuse (cf. consid. 5 ss).

E. 3

Les mesures de protection découlant de la législation spéciale sont considérées comme des mesures particulières de protection." Par ailleurs, l'art. 34 al. 1 LATeC prévoit que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Celle-ci bénéficie d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de ses tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans ses tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux

Tribunal cantonal TC Page 11 de 24 principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). Il y a lieu de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage; une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]; arrêt TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1). Enfin, les principes régissant la façon dont les autorités cantonales et communales doivent réaliser la protection des biens culturels immeubles sont exposés dans le PDCant (cf. T117. Immeubles protégés; pour le PDCant de 2002, cf. thème 15, Immeubles à protéger; les contenus du PDCant de 2002 et de celui actuellement en vigueur étant pour ce chapitre sensiblement similaires, ce dernier sera uniquement cité par la suite). Les objectifs à atteindre par les autorités cantonales et communales sont, d'une part, de transposer le recensement de biens culturels immeubles dans la planification locale et y définir des règles permettant une conservation par un usage adapté ainsi que le maintien des caractéristiques et des qualités patrimoniales et, d'autre part, de prendre les mesures de protection nécessaires à assurer la conservation et la mise en valeur des biens culturels immeubles en fonction de leur valeur. Le rapport du PDCant indique en particulier que l'étendue de la mesure de protection est fixée en fonction des éléments à conserver. Il y a en principe correspondance entre les valeurs attribuées au recensement (A, B, C) et les catégories (1, 2, 3) selon lesquelles l'étendue de la mesure de protection peut être distinguée d'une manière générale. Cette correspondance n'est toutefois pas nécessaire dans tous les cas. En fonction du type de bâtiment ou de la raison de l'inscription au recensement, des interprétations sont parfois requises avant l'attribution d'une mesure de protection. S'agissant de la répartition des tâches, il appartient notamment au SBC d'établir un programme annuel pour les recensements des biens culturels immeubles qu'il communique aux communes et d'établir et de mettre à jour l'inventaire des immeubles protégés au niveau cantonal en fonction des catégories de protection et en leur attribuant les valeurs nationales, régionales et locales. Le rapport du PDCant précise que le SBC a notamment pour tâches d'informer les communes sur les recensements, de les conseiller sur les mesures de protection adéquates à prendre et les exigences et conséquences correspondantes pour les travaux et de fournir à la commune une liste à jour des bâtiments recensés qu'elle doit protéger. Pour sa part, la commune doit notamment désigner, dans son plan d'affectation des zones, les biens culturels à protéger sur la base du recensement des biens culturels immeubles en fonction de leur catégorie de protection. Elle doit également lister les biens culturels protégés dans son règlement communal d'urbanisme et y indiquer les dispositions relatives aux mesures de protection des caractéristiques spécifiques des immeubles en fonction de leur catégorie de protection.

E. 3.1

La protection des biens culturels est régie tant par des dispositions fédérales, cantonales que communales. Au niveau fédéral, l'art. 6 LPN dispose que l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Cette protection ne souffre aucune exception lorsqu'elle intervient dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche fédérale, au sens de l'art. 2 LPN (cf. art. 6 al. 2 LPN; arrêt TF 1C_488/2015 du 24 août 2016 consid. 4.3). Lorsqu'il n'est, comme en l'espèce, pas question de l'exécution d'une telle tâche, la protection des objets inventoriés est concrétisée par le droit cantonal conformément à l'art. 78 al. 1 Cst. (cf. ATF 135 II 209 consid. 2.1; arrêt TF 1C_488/2015 précité consid. 4.3). L'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce – y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales –, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral (LARGEY, La protection du patrimoine, in RDAF 2012 p. 295). Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but assigné à

Tribunal cantonal TC Page 10 de 24 sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (LARGEY, p. 292; LEIMBACHER, Commentaire LPN, art. 6 LPN n. 5 ss). Sur le plan cantonal, selon le prescrit de l'art. 20 LPBC, les biens culturels immeubles sont mis sous protection par les instruments et selon les procédures de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions. Ainsi, la concrétisation de la protection des biens culturels immeubles se fait principalement par le biais du PAL. La mise sous protection a pour effets généraux d'obliger le propriétaire à conserver l'objet. Elle peut être assortie d'effets complémentaires par des prescriptions sur les conditions de conservation et sur la mise en valeur de l'objet. La transformation d'un bien culturel immeuble protégé ne peut être autorisée que si elle ne porte pas atteinte à son caractère ou à celui du site. Le déplacement ou la démolition d'un bien culturel immeuble protégé ne peut être autorisé que si des intérêts prépondérants le justifient. Il en va de même d'une transformation qui porte atteinte à son caractère (art. 23 al. 1 à 5 LPBC). Selon l'art. 45 al. 2 LPBC, le recensement des biens culturels immeubles constitue l'une des données de base dont les communes tiennent compte lors de l'élaboration et de la modification des plans d'aménagement local. Les services concernés de la DFAC conseillent les communes lors de l'élaboration et de la modification des plans et des règlements qui les accompagnent.

E. 3.2

Comme mentionné ci-dessus, la protection des biens culturels immeubles est mise en œuvre par les instruments de l'aménagement du territoire et la législation en matière de police des constructions. Au niveau fédéral, l'art. 17 al. 1 LAT prévoit la possibilité d'intégrer des zones à protéger dans les plans d'affectation, lesquelles comprennent notamment les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel (let. b) et les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (let. c). Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT). Sur le plan cantonal, la LATeC a notamment pour but de mettre en valeur les sites et les bâtiments dignes d'intérêt (art. 1 al. 2 let. g). Outre la possibilité de créer de véritables zones de protection (art. 59 LATeC), le droit cantonal offre également au planificateur local le choix d'édicter des mesures particulières de protection au sens des art. 72 ss LATeC.

L'art. 72 LATeC organise ces mesures de protection de la manière suivante: "1 Lorsqu'ils ne sont pas affectés à des zones de protection, les paysages et géotopes, les sites construits ou sites historiques ou archéologiques qui présentent un intérêt au titre de la protection de la nature, du paysage ou des biens culturels peuvent être intégrés dans des périmètres de protection, superposés à l'affectation de base définie par le plan d'affectation des zones et soumis à une réglementation particulière. 2 Les objets isolés qui présentent un intérêt dans leur ensemble ou dans l'une de leurs parties peuvent également faire l'objet de mesures spécifiques de protection.

E. 4.1

Selon l'art. 65 al. 1 LATeC, un plan d'aménagement de détail contient en particulier des prescriptions sur l'ordre des constructions, l'équipement et les aménagements extérieurs dans le périmètre défini. L'art. 66 al. 1 LATeC prévoit que, pour les projets ayant des effets importants sur l'aménagement, l'équipement, l'environnement et les biens culturels, le dossier doit indiquer par quels moyens ces effets peuvent être limités dans la mesure du supportable à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre du plan.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 24 Sur la base de ces dispositions, il est admis qu'un PAD puisse prévoir la démolition de bâtiments (cf. p. ex. arrêt TF 1C_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 6.2.1). Enfin, l'art. 68 LATeC dispose que, lors de la révision générale de son plan d'aménagement local, la commune réexamine l'opportunité de maintenir les plans d'aménagement de détail en vigueur. Les plans d'aménagement de détail maintenus doivent être adaptés au droit en vigueur.

E. 4.2

D'une manière générale, il est indispensable de recourir directement contre le plan d'affectation et, par conséquent, le contrôle préjudiciel est en principe exclu, en particulier dans le cadre de la procédure d'octroi d'un permis de construire (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 534; BESSE, Le régime des plans d'affectation – En particulier le plan de quartier, 2011, p. 234; voir par ex. ATF 127 I 103 consid. 6b; 120 Ia 227 consid. 2b; arrêt TF 1C_342/2015 du 9 décembre 2015 consid. 5.2). Comme les propriétaires, les organisations de protection de la nature sont en principe tenues de formuler leurs griefs à l'encontre de la planification lors de son élaboration et ne sont dès lors plus habilitées à exiger le contrôle incident du plan dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire lorsqu'elles avaient la possibilité de contester directement cette planification et qu'elles s'en sont abstenues. Cette règle a été consacrée à l'art. 12c LPN. En effet, selon l'al. 1 de cette disposition, les communes et les organisations qui n'ont pas formé de recours ne peuvent intervenir comme partie dans la suite de la procédure que si une modification de la décision leur porte atteinte. L'art. 12c al. 3 LPN dispose que si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel, ou si ces griefs ont été rejetés définitivement, l'organisation ne peut plus les faire valoir dans une procédure ultérieure. Les al. 2 et 3 s'appliquent également aux oppositions et recours formés contre des plans d'affectation en vertu du droit cantonal (art. 12c al. 4 LPN). Le grief contre l'acte de planification est cependant recevable lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées à tel point depuis l'adoption du plan que celui-ci est devenu irrégulier. L'intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances permet de justifier un contrôle incident sur demande malgré le principe de la stabilité des plans consacré à l'art. 21 LAT.

Le contrôle incident du plan dans un cas d'application peut ensuite avoir lieu lorsqu'au moment de l'adoption du plan, les propriétaires ou d'autres intéressés, tels que les organisations habilitées à recourir selon la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) ou la LPN, ne disposaient pas de voies de recours pour sauvegarder leurs droits ou s'ils n'étaient alors pas en mesure d'évaluer la portée juridique des restrictions imposées. Une planification à caractère décisionnel peut exceptionnellement être attaquée après son adoption, à l'occasion d'un cas d'application par exemple dans des situations où le propriétaire en cause ne pouvait pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de propriété qui lui étaient imposées, où il ne disposait d'aucun moyen de défense et où depuis l'adoption du plan, les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public au maintien de ces restrictions pourrait avoir disparu (cf. TANQUEREL, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, art. 21 n. 31 et les arrêts cités). A l'instar des propriétaires, les organisations ont qualité pour contester la planification à l'occasion d'une procédure d'autorisation de construire à la condition que la procédure d'approbation du plan ne leur ait pas permis de protéger leurs intérêts.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 24

E. 4.3

En l'occurrence, les bâtiments objet du permis de démolir n'étaient pas protégés par le PAL de la Ville de Fribourg qui date de 1991. Selon le dernier recensement, livré à la commune le

E. 4.4

Pour répondre à la question de savoir si la démolition des bâtiments litigieux peut être autorisée, il convient tout d'abord de mettre en évidence quelques aspects de la procédure d'approbation du PAD Richemond. Lors de la procédure d'examen final du PAD, la CBC a rendu un préavis défavorable en se basant sur le rapport rendu par le SBC. Regrettant que le dossier ne leur soit pas parvenu lors de la demande préalable, elle constate que le PAD prévoit la démolition de l'ensemble des constructions du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle qui subsistent encore et qu'aucun élément contextuel n'est repris (notamment au niveau des hauteurs, des alignements ou des façades). Elle souligne que même la typologie des arcades comme seul élément urbanistique d'intérêt initié par les immeubles voisins n'est pas reprise. Aussi, elle considère que "le PAD ne respecte pas les objectifs de sauvegarde en rapport avec la catégorie de protection du site. Ces objectifs sont contraignants pour les autorités dans le cadre des mesures de la planification locale. Elle estime qu'il faut éviter un projet contiguë et qu'il faut développer un projet en partant du maintien de l'immeuble Beauregard 8 qui à lui seul est suffisamment fort pour subsister comme témoin de l'urbanisation du 19^{ème} siècle". La CBC a ainsi demandé une mise sous protection du bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8, soit dans le cadre de la révision du PAL en cours, soit par une mesure de protection indépendante prise par la DFAC. Dans ses observations du 4 août 2015 déposées auprès de la DIME lors de la procédure d'approbation du PAD, la CBC a principalement expliqué qu'un PAD devait être conforme au PDCant et que celui de Richemond ne l'était pas du point de vue de la protection de l'ISOS et du recensement des biens culturels. Dans sa décision d'approbation du 6 octobre 2015, la DIME a considéré ce qui suit quant à l'aspect de la démolition des bâtiments existants: "Sous l'angle de la conformité du PAD au PDCant en matière de protection des "sites construits à protéger", la prise de position des services est pertinente. En effet, le PAD fait partie d'un périmètre construit d'importance

nationale avec un objectif de sauvegarde B. Partant, le maintien du bâtiment Beauregard 8, recensé en valeur C, bien qu'il ne soit pas protégé selon la procédure de la législation sur l'aménagement du territoire (art. 20 de la loi du 7.11.1991 sur la protection des biens culturels), est tout à fait justifié. Cependant, il convient de relever que la requête des services n'est intervenue qu'au stade de l'examen final de la procédure d'approbation du PAD. Aucune réserve ou condition n'a été formulée de leur part dans le cadre de l'examen préalable. Pourtant, ceci aurait permis à la commune et aux propriétaires de prendre des mesures pour adapter la planification du secteur dans un stade plus tôt de la procédure afin d'éviter des conséquences financières déplaisantes. A ce propos, il est précisé que l'éventuel maintien du bâtiment Beauregard 8 nécessiterait une adaptation du

Tribunal cantonal TC Page 14 de 24 concept d'aménagement du secteur et un changement intégral du système de circulations et de l'ensemble du parking souterrain. Les propriétaires, se fiant aux préavis de l'examen préalable des services, ont élaboré le projet du PAD et ont déposé la demande définitive de permis de construire portant sur l'ensemble du PAD pour examen cantonal. Dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, la DAEC doit mettre en balance le souhait des propriétaires de démolir le bâtiment Beauregard 8 qui a été accepté par les services à l'examen préalable et la position finale des services qui sollicitent le maintien du bâtiment sans qu'aucun changement notable des circonstances ne soit intervenu par rapport à leur préavis initial. Au vu de ce qui précède et dans un souci de respect de la bonne foi, la DAEC décide d'admettre le PAD tel que proposé par la commune".

E. 4.5

Il résulte de ce qui précède que, tout en admettant l'avis de la CBC, respectivement du SBC, sur le fond, la DIME l'a écarté pour un motif formel uniquement, à savoir le fait que celui-ci ne s'était pas prononcé à temps. En effet, l'autorité a considéré qu'il incombait à ce service de se prononcer dans le cadre de la procédure de demande préalable et que, partant, au stade de la procédure d'approbation, les griefs du service spécialisé s'avéraient tardifs. Or, le dossier laisse clairement apparaître qu'il a été omis de consulter le service spécialisé lors de la phase d'examen préalable. Cette absence de consultation ne peut, au vu du projet du PAD et du secteur ISOS dans lequel celui-ci devait se réaliser, pas être excusée par le simple fait qu'aucune mesure de protection individuelle ou d'aménagement local n'était connue des auteurs du PAD, cela d'autant plus que le PAL de Fribourg de 1991 assurait la protection des bâtiments via la zone et non pas par un plan de protection du site. On note ici qu'on ne voit pas pour quel motif la recourante avance que personne ne devait s'attendre à ce qu'il existe des biens culturels recensés dans le secteur et que c'est à juste titre que, dans la procédure préalable, les services spécialisés n'ont pas été consultés. Il ressort également du préavis de synthèse d'examen préalable du SeCA du 19 mars 2013 que l'aspect relatif à la protection des biens culturels n'a pas du tout été soulevé. Sur ce constat, il convient tout d'abord de souligner que le résultat d'un examen préalable ne constitue pas une base de confiance pour les intéressés (cf. arrêt TF 1C_358/2013 du 12 novembre 2013 consid. 3.7). Ensuite, dans la mesure où l'autorité doit appliquer le droit d'office, il est manifeste qu'un tel motif formel ne pouvait pas lui permettre d'ignorer un volet complet nécessaire à l'examen de la conformité du PAD au droit. Ainsi, contrairement aux exigences de la LAT (cf. art. 3 al. 2 let. b), de la LATeC (cf. art. 1 al. 2 let. g et 66 al. 1), du PDCant (cf. T117. Immeubles protégés) et de la LPBC (cf. art. 44 ss), le volet de la protection du périmètre ISOS et celui des bâtiments recensés n'ont tout simplement pas été examinés dans la présente occurrence.

Par ailleurs, la DIME mentionne dans sa décision d'approbation que la construction implantée sur la parcelle article 11129 RF, sise à l'avenue de Beauregard 8, est recensée en catégorie C. Or et comme déjà mentionné ci-dessus, après un examen approfondi du SBC, ce bâtiment a à nouveau été recensé en valeur B le 23 juin 2015 (cf. lettre de la CBC du 4 août 2015), soit avant la date d'approbation du PAD. Partant, force est de constater que la décision d'approbation du PAD fait totalement abstraction des intérêts de la protection des biens culturels, faisant ainsi apparaître sur le fond un vice fondamental quant à sa légalité et sa conformité au PDCant et à la LATeC. Maintenir ce PAD approuvé en 2015 pour justifier la démolition de biens culturels toujours existants en 2018 semble problématique à l'égard de l'intérêt public lié à la protection du patrimoine.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 24 La manière de procéder de la DIME paraît d'autant plus problématique que sa décision a été rendue le 6 octobre 2015, alors que l'opposition contre le permis de construire a été déposée en été 2014 déjà et que cette opposition avait précisément pour objet la protection des biens culturels. Ces vices manifestes du PAD doivent en l'occurrence être interprétés dans le contexte des éléments exposés ci-après.

E. 4.6

Comme déjà mentionné, la protection des biens culturels se concrétise au travers de l'instrument du PAL (art. 17 LAT et 72 LATeC). Dans l'exécution de cette tâche, la commune doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). Il y a notamment lieu de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage; comme mentionné ci-dessus, une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT; arrêt TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1). L'art. 68 LATeC prévoit en particulier que les PAD sont réexaminés lors de la révision des PAL. En l'occurrence, dans son rapport explicatif de novembre 2018 (1ère enquête publique) à la révision de son PAL (cf. ch. 4.3.7; cf. www.ville-fribourg.ch, sous Urbanisme et économie, Fribourg demain - développement urbain, révision du PAL [consulté le 14 mars 2023]), la commune indique ce qui suit: "Sur la base du recensement du SBC, la Ville a attribué aux immeubles les catégories de protection exigées par le PDCant sur l'ensemble du territoire communal. (...). De manière générale, il a été décidé d'appliquer les valeurs de protection proposées par le SBC". Dans son arrêt du 19 décembre 2018, le Tribunal cantonal avait en revanche pu constater qu'en 2018, la liste des bâtiments protégés ne comprenait pas les bâtiments litigieux, en particulier celui sis à l'avenue de Beauregard 8, recensé en valeur B. Il avait notamment relevé que cela ne pouvait être compris que dans le sens où le PAL était parti de la fiction que ces bâtiments n'existaient plus en raison du PAD approuvé, avec la conséquence que le PAL était examiné à la lumière d'un PAD, soit l'exact contraire de ce que prévoit la LATeC (art. 68 LATeC). Il a également ajouté que cela s'avérait inadmissible dans la situation de la présente occurrence où, comme exposé ci-dessus, l'aspect de la protection des biens culturels n'avait pas du tout été examiné dans le PAD Richemond et que, dans ces circonstances, cette situation pouvait être comparée à celle où les faits et la loi avaient changé depuis l'adoption du PAD, permettant ainsi qu'un contrôle préjudiciel dudit plan puisse avoir lieu dans le contexte de l'autorisation de démolir. On ne saurait suivre la recourante qui soutient que, depuis l'approbation du PAD, les bâtiments ont juridiquement disparu et que, partant, on ne pouvait plus prendre en compte le fait que les bâtiments existaient en réalité toujours. Il va de soi que si un PAD prévoit la démolition de bâtiments

et qu'ultérieurement, il faut un permis de démolir, l'évolution des faits et du droit entre l'approbation du PAD et le permis de démolir peut précisément conduire à un examen préalable en raison d'un changement du contexte normatif ou de fait.

E. 4.7

Un contrôle incident dudit PAD s'avère en l'espèce d'autant plus justifié pour un autre motif encore. 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

Tribunal cantonal TC Page 16 de 24 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, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 124; cf. aussi BESSE, p. 120 ss). Dans le cas d'un PAD, ce caractère général est, par essence, moindre, surtout lorsque celui-ci comprend des éléments qui s'apparentent au contenu d'un permis de construire. Ce constat vaut d'autant plus qu'il peut être reproché aux opposants d'un permis de construire de ne pas avoir attaqué au préalable le PAD lorsque celui-ci règle déjà le détail de la construction. La législation cantonale prévoit des règles spécifiques pour les procédures de permis de construire. En particulier, l'art. 92 al. 2 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) dispose que l'avis de mise à l'enquête ou, en cas de procédure simplifiée, la lettre recommandée mentionne le nom du requérant ou de la requérante, du ou de la propriétaire du fonds (le cas échéant, du ou de la bénéficiaire d'une promesse de vente), de l'architecte, de l'ingénieur-e ou de tout ou toute autre mandataire responsable du projet, les coordonnées cartographiques ainsi que l'objet et la nature des travaux. Un permis de démolir – publié dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire – mentionne ainsi l'objet, soit la démolition. Ce procédé a manifestement pour but de permettre aux personnes intéressées, respectivement touchées par le projet, de pouvoir faire valoir leur droit de partie et ainsi de garantir leur droit d'être entendu. En ce qui concerne le PAD Richemond, l'avis de parution dans la FO était libellé comme suit: pour l'objet, "Plan d'aménagement de détail Richemond" et, pour les particularités, "Le PAD comprend les articles 11127, 11128, 11129, 11132 partiel, 11133 partiel, et 11134 RF". On peut dès lors admettre que, dans la mesure où, en l'espèce, l'avis de la mise à l'enquête dans la FO ne mentionnait pas – dans l'objet ou dans la rubrique "particularités" – la démolition d'un bien recensé, le but de la publication était manifestement contrarié et les droits des intéressés violés. On ne voit pas sur quelle base la recourante soutient que, dans les publications d'un PAD concernant des biens recensés, une telle mention ne se fait jamais et encore moins pour quelle raison un Tribunal, qui doit juger en toute indépendance, ne pourrait pas constater qu'un tel manquement ne consiste pas en une violation des droits des tiers. Cela s'avère d'autant plus problématique que, selon l'ordre légal, le permis de démolition est du ressort du préfet. En déplaçant cette autorisation dans la procédure du PAD, qui relève de la compétence de la commune et de la DIME, le préfet – preuve en était la motivation de sa première décision du 15 mars 2018 relative à la démolition –, perd entièrement la compétence qui lui est dévolue ainsi que toute marge de

manœuvre pour juger de la légalité de cette autorisation, sans que cela ne soit rendu public aux personnes intéressées. Or, il y a lieu de rappeler que, en l'espèce, trois bâtiments dans le périmètre du PAD sont recensés, dont un en valeur B. Le recensement vise un but d'information non seulement pour le propriétaire et les autorités chargées de la protection des biens culturels, mais aussi pour le public – parmi lequel figurent les organisations de protection du patrimoine – (cf. art. 45 al. 1 LPBC). Cet objectif du recensement accentue l'obligation qu'ont les autorités de rendre public un projet qui tend à la démolition d'un tel bien, et ce d'autant plus si celle-ci est prévue dans une procédure d'approbation relative à un PAD.

Tribunal cantonal TC Page 17 de 24 Le fait que, dans la publication relative au droit d'être entendu (FO n° 23 du 5 juin 2015), la DIME a fait état des points qui devraient faire l'objet d'une modification ou d'un complément n'y change rien. Ces points étaient les suivants: " > plans et coupes qui ne respectent pas les objectifs de sauvegarde en rapport avec la catégorie de protection du périmètre construit > dispositions réglementaires complémentaires relativement à la protection du périmètre construit > articles 10.1 et 15 du règlement du PAD > indication des bâtiments à démolir, du périmètre d'évolution du parking souterrain et des places de jeux." En effet, on ne saurait en l'espèce pallier le manque d'information au début de la procédure par cette publication, du moins on ne saurait pour ce motif refuser à Pro Fribourg de bénéficier du contrôle incident du PAD. Pour le reste, si la recourante indique qu'il n'y a jamais lieu de publier le contenu du PAD, la Cour de céans vient d'exposer les raisons pour lesquelles, dans certaines circonstances, cela s'avère néanmoins nécessaire pour sauvegarder les droits des personnes intéressées et organisations, au péril sinon de les mettre devant un fait accompli au moment de la procédure de permis de démolir et de construire. A l'occasion de la mise à l'enquête du PAD, il a également été renoncé à la pose de gabarits malgré le fait que ce plan se rapproche, du point de vue de sa précision relative aux constructions à implanter, d'une demande de permis de construire et que l'art. 91 al. 4 ReLATeC permet à la commune d'exiger la pose de gabarits pour la mise à l'enquête d'un PAD. Selon la jurisprudence, la pose de gabarits fait partie des mesures qui signalent immédiatement à tout passant – et non seulement aux voisins – qu'une demande d'autorisation de construire a été présentée pour le fonds où se trouvent les gabarits. Ainsi, la pose de gabarits a une fonction de publicité, permettant l'observation du délai d'opposition, qui découle du droit d'être entendu (ATF 115 Ia 21 consid. 3a; arrêt TF 1C_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 3.1). A l'évidence, la recourante n'a pas tort de soutenir qu'un gabarit n'indique pas une démolition, mais elle perd de vue que la pose des gabarits des constructions prévues aurait mis en évidence que les bâtiments existants devaient disparaître pour permettre la réalisation des constructions projetées. On constate ainsi que, non seulement la décision d'approbation du PAD faisait totalement abstraction d'un examen relatif à la protection des biens culturels, mais aussi que la publication relative à ce PAD dans la FO, par son manque de clarté, a pu empêcher Pro Fribourg – et d'autres éventuels intéressés – de faire valoir à temps leurs griefs relatifs à la démolition de biens recensés dans des périmètres construits inscrits à l'ISOS. Dans la mesure où Pro Fribourg a introduit son opposition contre la demande de permis de démolir bien avant l'approbation du PAD, il n'est pas non plus possible de lui reprocher d'avoir agi tardivement, ce d'autant plus dans un contexte où la révision du PAL était en phase d'élaboration et, partant, la mise sous protection des biens culturels immeubles recensés en cours d'évaluation. On précise ici encore que, selon les règles exposées ci-dessus, une modification des circonstances de fait ou légales peut conduire au contrôle préjudiciel

indépendamment du fait qu'il puisse être reproché à un intéressé de ne pas avoir réagi à temps contre le PAD.

E. 4.8

Les autres critiques formulées par la recourante ne changent rien à ce constat.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 24 Selon la jurisprudence, le droit applicable à la date de l'acte administratif attaqué est déterminant pour l'autorité. Cela signifie que la prétendue inexistence du recensement au moment de la procédure préalable ne devait pas lier la DIME dans sa décision du 6 octobre 2015. On note dans ce contexte que, contrairement à ce que soutient la recourante, il ne pouvait pas lui échapper que le périmètre du PAD était concerné par l'ISOS et on ne voit pas sur quelle base elle soutient que le service spécialisé aurait levé tout recensement de bâtiments dans ce secteur, ce qui de plus aurait violé l'ISOS. De surcroît, comme déjà relevé, la procédure d'examen préalable ne crée pas non plus une situation de protection de la bonne foi pour les intéressés (arrêt TF 1C_358/2013 du 12 novembre 2013 consid. 3.7). Si, dans la décision d'approbation du PAD, la DIME a estimé devoir écarter les considérations relatives à la protection du patrimoine pour un motif formel, la Cour de céans ne peut que répondre qu'il incombait à l'autorité d'examiner le PAD à la lumière des dispositions et faits au moment de sa décision et non pas à celui de la procédure d'examen préalable. Par ailleurs, de simples renvois par l'autorité aux allégués de la constructrice, contenus dans la décision d'approbation, ne peuvent pas cacher le fait que la motivation de l'autorité consistait à écarter des considérations matérielles au motif que la bonne foi lui interdisait d'en tenir compte. Cette manière de procéder ne consiste pas en une pesée des intérêts qui satisfait aux exigences légales. Par ailleurs et de toute évidence, on ne saurait qualifier d'abusif – comme le fait la recourante – le fait qu'une autorité ou un service spécialisé procède à l'exercice de ses fonctions. Le SBC a en outre toujours été très clair dans ses déterminations relatives à la présence de bâtiments dignes d'être protégés dans le périmètre du PAD. La Cour de céans ne peut donc pas suivre la recourante qui prétend qu'elle pouvait de bonne foi penser que l'aspect de la protection des biens culturels était définitivement décidé par le fait que, dans la procédure d'examen préalable, le service spécialisé n'avait pas été consulté. 5. L'arrêt du TC du 19 décembre 2018 a entraîné le renvoi du dossier à la préfecture pour instruction et nouvelle décision. L'autorité de recours doit vérifier la bonne application du droit en vigueur au moment où l'autorité administrative a pris sa décision (ATF 139 II 243 consid. 11.1 et les références citées). Cela signifie que le préfet – pour rendre sa nouvelle décision – devait tenir compte de la situation et du cadre légal prévalant le 29 décembre 2021. 5.1. Le PAL de la Ville de Fribourg a été soumis à une révision générale introduite en 2004, dont l'avis de mise à l'enquête a été publié le 16 novembre 2018 dans la FO (n° 46). Il ressort des documents publiés que les bâtiments litigieux ne sont à ce moment-là pas protégés. Cette protection est intervenue avec la 3ème mise à l'enquête et a été confirmée dans la 4ème mise à l'enquête, soit le 18 septembre 2020 (FO n° 38) et respectivement le 3 juin 2022 (FO n° 22). Il est à ce stade prévu de mettre sous protection, en catégorie 2, le bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8, recensé en valeur B. Par conséquent, il est prévu d'abolir le PAD Richemond. Les deux autres bâtiments, recensés en valeur C, ne sont en revanche pas protégés par le PAL en révision (cf. RCU dans sa version de septembre 2020, annexe 3 "Liste des bâtiments et éléments sous protection" et annexe 7 "Liste des plans d'aménagement de détail et directeurs abrogés"; cf. également "Analyse des Plans d'aménagement de détail (PAD), PAD abrogés et PAD adaptés selon législation en vigueur (LATEC et AIHC)", novembre 2018, complément

enquête publique, septembre 2020; rapport explicatif 47 OAT de septembre 2020, 3ème enquête publique, ch. 4.3.7; tous ces documents sont

Tribunal cantonal TC Page 19 de 24 publiés sur le site internet www.ville-fribourg.ch, sous Urbanisme et économie, Fribourg demain - développement urbain, révision du PAL [consulté le 14 mars 2023]). Des oppositions concernant ce secteur ont été interjetées auprès de la Ville de Fribourg. Lors de la 1ère mise à l'enquête publique, des oppositions – parmi lesquelles une émane de Pro Fribourg – ont été formées contre l'absence de mise sous protection des bâtiments en question et, plus particulièrement, de celui sis à l'avenue de Beauregard 8, respectivement en lien avec la validité du PAD Richemond. En outre, suite à la 3ème mise à l'enquête, la recourante s'est opposée, en particulier, à l'abrogation du PAD Richemond et à la mise sous protection de l'immeuble susmentionné. 5.2. Aux termes de l'art. 91 LATeC, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'accord de la commune et du SeCA auquel fait référence l'art. 91 al. 2 LATeC ne relève pas d'un pouvoir purement discrétionnaire de ces autorités. Ces dernières sont tenues, en vertu des art. 8 et

E. 9

CPJA, de pourvoir à l'intérêt public en respectant les principes de l'activité administrative et d'exercer leur pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables, en choisissant la mesure la plus appropriée aux circonstances (arrêt TC FR 602 2014 102 du 14 octobre 2014). Il n'est pas nécessaire que le plan soit incontesté pour avoir un effet anticipé. Il est possible que cet effet soit reconnu quand bien même la mise à l'enquête publique a provoqué des oppositions, puis des recours, qui n'ont pas encore été tranchés. Il appartient aux autorités compétentes (la commune et le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé (arrêt TC FR 602 2010 14 du 26 août 2010 consid. 3 et les références citées). Selon la doctrine, il convient toutefois de se montrer particulièrement prudent dans l'appréciation des circonstances et de l'art. 91 al. 2 LATeC (RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2). En effet, si le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne vont pas compromettre les mesures de planification envisagées, c'est avec l'idée que des permis de construire ne puissent être délivrés que lorsqu'il ne fait pratiquement aucun doute que la planification sera finalement approuvée (RAMUZ, p. 128). L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié. La décision d'accorder un permis de construire risque donc de compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan à l'enquête, car l'autorité compétente hésitera à modifier un plan ayant déjà fait l'objet d'un début d'exécution. En outre, cette prérogative de préjuger d'une partie de l'avenir du plan risque d'obérer les attributions de l'autorité cantonale d'approbation (BESSE, p. 262 et la référence citée). 5.3. Sur ce point, la Cour de céans ne peut que renvoyer à la motivation du préfet dans sa décision du 29 décembre 2021. En effet, depuis la mise à l'enquête de la 3ème version du PAL de la Ville de Fribourg, il est non seulement prévu d'abolir le PAD

Richemond et d'introduire dans le secteur des prescriptions particulières correspondant à la zone de ville III, mais également d'intégrer le bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8 dans les mesures de protection de la planification locale.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 24 Dans la présente occurrence, la commune insiste sur le fait que sa nouvelle planification pourrait être compromise par l'octroi du permis de construire requis. Le fait qu'elle n'avait pas prévu cette protection lors des précédentes mises à l'enquête n'y change rien (mais cf. à ce sujet les oppositions interjetées contre cette absence de protection). Le Tribunal ne peut pas parvenir à une autre conclusion. Dès lors que le préfet doit appliquer le droit en vigueur au moment de sa décision, il est manifeste que la nouvelle planification, qui de plus est contestée en ce qui concerne les mesures de protection du secteur – des mesures même plus étendues pourront cas échéant encore être prononcées –, risque d'être rendu obsolète par l'octroi du permis de construire. Par ailleurs, l'art. 68 LATeC prescrit que les PAD sont examinés à l'occasion de la révision de la planification. Il est patent que la mise sous protection du bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8 exclut que sa démolition repose sur un PAD qui est contraire à cette nouvelle mesure de protection intégrée désormais dans le PAL mis à l'enquête; cela vaut d'autant plus, comme on a pu le constater au consid. 4, que le volet de la protection du patrimoine n'a pas été pris en considération dans la procédure d'approbation du PAD Richemond. Finalement, la Cour de céans souligne que le préfet n'a pas violé – comme l'avance la recourante – les instructions du Tribunal cantonal dans son arrêt du 19 décembre 2018. En effet, celui-ci avait rendu son jugement avant la mise à l'enquête de la 3ème version du PAL. L'arrêt du Tribunal cantonal du 19 décembre 2018 tenait compte de la situation au moment de son jugement et ne signifiait pas que la pesée des intérêts devait s'effectuer en faisant abstraction des évolutions à venir, soit ici l'intégration d'une mesure de protection dans la planification, respectivement le projet d'abolir le PAD Richemond (art. 68 LATeC). Or, dans son rapport explicatif de septembre 2020 relatif à la 3ème enquête publique (cf. ch. 4.3.7), cela est désormais prévu. Dans de telles circonstances, le préfet ne pouvait pas octroyer le permis de construire sans violer les dispositions précitées. Sa décision doit être confirmée pour ce motif; il peut être entièrement renvoyé à ses considérants relatifs à l'existence d'une base légale, d'un intérêt public consistant à protéger le patrimoine et à la constatation que la mesure est proportionnée, dès lors que le projet de construction litigieux compromet totalement le PAL modifié et que le refus du permis est la seule manière de réaliser l'intérêt public précédemment évoqué. Partant, le grief tiré d'un prétendu déni de justice et d'une restriction à la garantie de la propriété disproportionnée et ne reposant pas sur un intérêt public doit être écarté. 6. La recourante reproche au préfet de ne pas avoir procédé à la pesée des intérêts telle qu'exigée par le Tribunal cantonal dans son arrêt du 19 décembre 2018. Au moment de sa décision, le Tribunal cantonal avait considéré qu'eu égard aux manquements qu'il avait pointés dans la procédure du PAD Richemond, le préfet ne pouvait, pour autoriser la démolition de biens culturels, pas simplement renvoyer à celui-ci mais devait examiner si le projet des constructrices pouvait être admis en dépit de la présence de bâtiments recensés. La motivation de la décision préfectorale du 29 décembre 2021 examine également si la démolition d'un bien protégé se justifiait en l'espèce au regard des dispositions topiques régissant la protection du patrimoine. 6.1. Selon l'art. 23 al. 1 LPBC, la mise sous protection a pour effets généraux d'obliger le propriétaire à conserver l'objet. L'art. 23 al. 5, 1ère phrase, LPBC précise que le déplacement ou la

Tribunal cantonal TC Page 21 de 24 démolition d'un bien culturel immeuble protégé ne peut être autorisé que si des intérêts prépondérants le justifient. La loi ne prévoit aucune règle particulière à prendre en considération dans la pondération des intérêts qu'elle exige. Une démolition n'entre en considération que si l'intérêt concret et réel qui implique cette mesure prime véritablement l'intérêt culturel de l'objet protégé (arrêt TC FR 602 2015 49 du 10 octobre 2016 consid. 2). Selon la jurisprudence fédérale, l'intérêt financier des propriétaires ne revêt qu'un poids relatif face à l'intérêt de la conservation du patrimoine (arrêts TF 1C_514/2020 du 5 mai 2021 consid. 9.1 avec renvois à la jurisprudence; 1P.509/1995 du 30 septembre 1996 consid. 4b; 1P.584/1994 du 23 juin 1995 consid. 6b). 6.2. Ainsi que l'a retenu le préfet, il ne ressort pas du dossier que des intérêts prépondérants justifieraient à ce stade la démolition du bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8. La Cour de céans ne peut que confirmer cette appréciation. En effet, le seul intérêt ici véritablement invoqué par la recourante est celui financier d'avoir procédé à des investissements en lien avec la planification de son projet immobilier, respectivement de ne pas pouvoir rentabiliser au maximum les terrains dont elle est propriétaire. A l'évidence, cet intérêt n'est pas suffisant pour être considéré comme prépondérant face à la protection du patrimoine. Cela est d'autant plus vrai que les parcelles litigieuses ne sont pas rendues inconstructibles mais permettent la réalisation d'un projet immobilier tout en conservant le patrimoine litigieux. Il ne faut pas perdre de vue que même des intérêts financiers considérables doivent céder le pas devant la conservation du patrimoine au péril sinon de rendre illusoire des mesures étatiques de mise sous protection. Dans la pesée des intérêts, celui financier des propriétaires n'a que peu de poids (arrêts TF 1C_514/2020 du 5 mai 2021 consid. 9.1 avec renvois à la jurisprudence; 1P.509/1995 du 30 septembre 1996 consid. 4b; 1P.584/1994 du 23 juin 1995 consid. 6b). En l'occurrence, la recourante ne présente en outre pas le détail d'une perte financière insurmontable. La recourante ne peut également pas être suivie quand elle invoque que la densification du tissu bâti consiste en l'espèce en un intérêt prépondérant, primant celui de la protection des biens culturels. Les seuls intérêts liés à la construction de logements et surfaces commerciales et à une utilisation plus dense du sol ne sauraient être abstraitement invoqués sans que leur pertinence dans les circonstances du cas soit examinée. Certes, la LAT préconise une orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ainsi que la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). Or, la densification ne doit d'une manière générale que se réaliser à des endroits propices et ne peut dans ce sens en aucun cas justifier à elle seule la démolition d'un immeuble protégé. La recourante ne démontre en outre aucunement pour quelle raison elle estime que la densification en Ville de Fribourg ne pourra se réaliser qu'à cet endroit précis. Le fait qu'elle est propriétaire ne lui permet pas d'exiger que la densification doive être mise en œuvre sur ses propres parcelles. A cela s'ajoute que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, des intérêts relatifs à la densification ou la création de logements abordables n'ont qu'un poids relatif dans la pesée des intérêts s'il s'agit de démolir des biens culturels (ATF 147 II 125 consid. 9 et 10). S'agissant de la mesure de protection du bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8, la recourante ne soutient dans son recours en outre pas véritablement que les conditions matérielles liées à la conservation de l'immeuble ne seraient pas réunies. Il ne suffit en tout cas pas d'affirmer que le bâtiment concerné ne tombe pas exactement sous le descriptif contenu dans l'ISOS. A ce stade de la procédure, il n'incombe pas au Tribunal de se référer à l'opposition de la recourante interjetée

Tribunal cantonal TC Page 22 de 24 contre la 3ème mise à l'enquête et dans laquelle elle conteste cette appréciation pour permettre la démolition d'immeubles dans ce secteur. La

décision préfectorale du 29 décembre 2021 doit ainsi également être confirmée sur ce point.

7. La recourante invoque en outre la protection de sa bonne foi. Selon elle, elle pouvait se fier au résultat de la procédure préalable ainsi qu'à l'approbation du PAD Richemond. De plus, elle est d'avis que la durée de la procédure doit conduire à lui permettre de réaliser son projet immobilier.

7.1. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 134 V 306 consid. 4.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les arrêts cités). Le principe de la bonne foi protège le citoyen, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, notamment lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration et qu'il a pris sur cette base des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1). Selon un principe général du droit, il n'existe pas un droit au maintien d'un cadre légal (ATF 130 I 26 consid. 8.1; arrêt TF 2C_561/2007 du 6 novembre 2008 consid. 3, in ZBI 110/2009 p. 571; RDAF 2010 I p. 328). Cependant pour des raisons liées au principe constitutionnel de la bonne foi, il s'impose de prévoir dans certains cas des délais transitoires. Selon la jurisprudence, la révision d'un plan d'affectation après l'entrée en vigueur d'un plan de quartier ne contrevient pas en soi à la protection de la bonne foi. En particulier, on ne peut voir dans la validation d'un plan de quartier aucune assurance du maintien des prescriptions relatives aux constructions et à l'aménagement du territoire en vigueur (arrêt TF 1C_241/2016 du 21 avril 2017 consid. 3.2).

7.2. Comme déjà relevé ci-dessus, une procédure préalable ne constitue pas une base de confiance. Par ailleurs, la Cour cantonale étant amenée à statuer en toute indépendance par rapport à la position des autorités intimées, il ne ferait pas de sens qu'elle ne puisse pas, pour des raisons liées au principe de la bonne foi, procéder à un contrôle préjudiciel du PAD Richemond. En ce qui concerne la durée de la procédure qui doit conduire, selon la recourante, à l'octroi du permis de construire, on note ce qui suit. En se référant à un arrêt du Tribunal administratif du 5 décembre 1996 (arrêt TA FR 96 35/36), la recourante perd de vue que cette affaire concernait l'application d'une planification communale mise à l'enquête dix années après le dépôt de la demande de permis dans un climat tendu entre la commune et les constructeurs et où ces derniers avaient eu gain de cause dans une précédente procédure sans que celle-ci ait continué et où la mesure de planification semblait avoir pour but de compromettre le projet concret. Ce cas d'espèce ne peut manifestement pas être appliqué pour justifier la démolition d'un bâtiment protégé qui est toujours existant et dans lequel des dispositions de rang supérieur dirigent la planification locale, comme déjà constaté aux consid. 3 et 4 ci-dessus. La Cour de céans peut de plus souligner que la problématique de la présence de bâtiments protégés devait être connue de la constructrice. On ne peut en outre pas soutenir que la propriété de la

Tribunal cantonal TC Page 23 de 24 recourante est devenue totalement inconstructible pendant toute la période ici litigieuse, de sorte qu'on peut nier que le droit de la propriété ait été vidé de son contenu. Il n'est par ailleurs pas inhabituel qu'un projet immobilier d'une certaine taille, dans un contexte urbain et dans un périmètre ISOS, conduit à des durées de procédure non négligeables, cela d'autant plus si des procédures d'opposition et de recours s'enchaînent. Sur ce constat, on ne peut pas soutenir que le droit de la propriété est atteint d'une manière excessive ou inhabituelle si une demande de permis déposé en 2014 est

refusée en 2021 seulement. Il est également notoire que l'évolution du contexte légal peut influencer le sort de la requête, puisque celle-ci est jugée au moment de la décision (arrêt TF 1C_23/2014 du 24 mars 2015 consid. 7.4.2), voir, dans certaines circonstances, même au moment où tranche l'autorité de recours (ATF 135 II 384 consid. 2.3; 125 II 591 consid. 5e/aa). A cela s'ajoute en l'espèce que toutes les parties étaient au courant que le PAL de la Ville de Fribourg était en révision générale et que, selon la réglementation de la LATeC, la protection des immeubles recensés devait se faire par l'instrument et dans le contexte de la planification locale. Par ailleurs, la protection prévalant dans ce secteur a été thématifiée dans les oppositions contre le permis de construire avant même l'approbation du PAD Richemond. La recourante est ainsi malvenue de se prévaloir du principe de la confiance, dès lors qu'elle devait s'attendre à ce que son projet puisse être compromis par cet aspect, respectivement dans le contexte d'éventuels recours contre le permis de construire. Le fait que la DFAC n'est pas intervenue par une mesure de protection indépendante en application de l'art. 75 LATeC n'y change rien, cela d'autant plus que de telles mesures sont subsidiaires et prononcées à titre exceptionnel et qu'avec la 3ème mise à l'enquête du PAL, cette question fait désormais l'objet des mesures d'aménagement local. Notons finalement encore qu'en partie du moins, la procédure de permis de construire a été rallongée en raison du fait que le projet ne respectait initialement pas non plus les dispositions du PAD, situation dont la recourante est responsable. Elle ne peut donc pas exiger que le principe de la bonne foi respectivement celui de la confiance lui permettent en l'espèce de démolir des biens culturels recensés. 8. Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

E. 9.1

Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

E. 9.2

Pour le même motif, la recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 24 de 24 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec 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 25 avril 2023/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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