

# FR\_GERICHTE 602 2024 11 vom 10. Februar 2025

FR Kantonsgericht, 2025-02-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_11](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_11)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 11 du 10 février 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 11 del 10 febbraio 2025

## 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. 2 LATeC. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours et statuer en la forme du prononcé présidentiel, conformément à l'art. 141 al. 2 LATeC.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12

### 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). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

### E. 2.1

Selon l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction qui régissent celle-ci. Il 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). 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 TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; arrêt TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). 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.

### E. 2.2

Aux termes de l'art. 167 al. 2 LATeC, lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. L'al. 2 prévoit que, dans les cas visés à l'al. 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une légalisation n'apparaisse d'emblée exclue. Est formellement illégale une construction qui existe sans reposer sur une autorisation de construire ou sans correspondre entièrement à l'autorisation de construire délivrée. Si une autorisation existe, l'illégalité concerne tout écart – total ou partiel; positif ou même négatif – entre la réalité et cette autorisation (WISARD/BRÜCKNER/PIREK, Les constructions "illicites" en droit public, in Journées suisses du droit de la construction, 2019, p. 212).

### **E. 2.3**

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat (pour la procédure simplifiée, cf. art. 95 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11). 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 1C\_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; arrêts TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; 1A 2003 61 du 12 septembre 2007).

### **E. 3**

Dans un premier grief, le recourant reproche aux autorités intimées d'avoir constaté les faits de manière inexacte en ne procédant pas à l'analyse du bon projet pour fonder leur décision. Il soutient en effet qu'elles se sont basées sur le "projet initial", alors qu'il a en définitive soumis trois projets différents à la commune et, plus particulièrement, le dernier, objet de la mise à l'enquête publique. Il critique le fait que les autorités n'ont pas expliqué pour quelle raison une vitrine composée d'une paroi accordéon à trois vantaux coulissante, sans bandeau supérieur, ne correspondrait pas au caractère de larges vitrines voulu par la commune. Sur cet aspect, il est tout d'abord relevé que le recourant ne conteste pas que les travaux qu'il a réalisés – soit une vitrine coulissante en cinq parties – ne correspondent pas à ce qui avait été autorisé par le permis de construire du 9 mai 2017, dont le plan prévoyait une vitrine composée d'une partie en verre et d'une porte coulissante. Cela étant, comme il le relève, il a soumis deux projets à la commune, l'un en dehors de toute procédure de permis de construire (cf. plan annexé à son courrier adressé à la commune le 15 décembre 2021) et le deuxième dans le cadre de la mise à l'enquête publique ayant abouti à la décision contestée (cf. plan du 18 février 2022). Dans ce contexte, il doit être rappelé qu'un permis de construire se rapporte aux plans et documents qui ont été mis à l'enquête et que seuls ceux-ci sont à examiner par les autorités compétentes. Il ne leur appartient en revanche pas

d'examiner ou d'imaginer toutes les différentes variantes qui pourraient s'avérer conformes à la loi, respectivement d'examiner en plus des variantes qu'un propriétaire leur aurait soumises en dehors de toute procédure de permis de construire. Cela étant précisé, si, dans sa décision du 3 février 2023, la commune mentionne certes que le recourant a choisi de maintenir "[son] projet initial", cette formulation ne peut manifestement être comprise que dans le sens où le projet mis à l'enquête propose de réaliser une paroi accordéon à trois vantaux coulissante, sans bandeau supérieur, soit de créer une vitrine à plusieurs pans, tout comme celle réalisée de manière non conforme au permis de construire du 9 mai 2017 qui comporte cinq parties. A cela s'ajoute que la décision communale mentionne explicitement que "le projet mis à l'enquête" – et non pas la vitrine telle que réalisée – "n'est pas conforme à la réglementation communale". Du reste, la commune a par la suite de manière constante expliqué qu'elle avait bien statué sur la base du dossier mis à l'enquête publique. En effet, il ressort de ses observations du 29 mars 2023 devant la préfecture que "[le recourant] a bel et bien choisi de maintenir le projet initialement mis à l'enquête dans le cadre de la procédure de mise en conformité, à savoir une vitrine en plusieurs pans, malgré l'information qui lui a été communiquée au sujet de la non-conformité de son projet à la zone (courriers de la Ville du 18 novembre 2021 et du 21 décembre 2021 au dossier)" et de ses ultimes remarques du 14 juillet 2023 devant la préfecture que "[...], le recourant a choisi de maintenir un projet de vitrine avec plusieurs pans. Ainsi, même s'il a modifié son projet initial, il n'a toutefois pas souhaité modifier son projet, afin de le rendre conforme à la zone. [...], la Ville de B.\_\_\_\_\_ a examiné le projet qu'il a décidé de mettre à l'enquête, à savoir une vitrine en plusieurs pans, conformément aux plans joints au dossier de mise à l'enquête". Enfin, il appert de la décision attaquée que la Lieutenante de préfet a examiné le recours déposé par-devant elle sur la base du projet du recourant tel qu'il l'a mis à l'enquête publique.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 Sur le vu de ce qui précède, il doit être retenu que les autorités intimées ont examiné le projet mis à l'enquête par le recourant et qu'elles n'ont partant pas constaté les faits de manière inexacte. Ce grief doit ainsi être rejeté. Autre est la question de savoir si le projet en question est conforme à la zone, ce qui sera examiné ci-après.

#### **E. 4**

juin 2010 consid. 2.2; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.5). De plus, 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. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants, ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, 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 l'art. 125 LATeC ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Le Tribunal fédéral a néanmoins précisé qu'il suffit que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. L'application de la clause d'esthétique n'est ainsi pas réservée à des sites protégés ou présentant des qualités esthétiques remarquables, même si ces critères peuvent entrer en ligne de compte (arrêt TF 1C\_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et 4.2.3 et les références citées). L'art. 125 LATeC ne vise pas à remplacer une mesure d'aménagement, mais sert uniquement à éviter une utilisation déraisonnable des possibilités de construire (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5

mars 2021). La clause d'esthétique n'est pas un outil d'urbanisation et ne sert pas de correctif pour moduler les possibilités de construire en se référant aux caractéristiques d'un quartier. Une telle application placerait les propriétaires fonciers dans l'incertitude sur ce qui est permis ou non dans la zone à bâtir et violerait un des principes fondamentaux de la planification locale, qui est celui de la sécurité juridique (arrêt TC FR 602 2020 58 du 5 mars 2021; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, art. 14 LAT n° 14). Une interprétation trop large de la clause d'esthétique risque également d'entrer en conflit avec un autre principe fondamental du droit de l'aménagement fédéral qui est celui de la densification.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 En matière d'esthétique, le principe de la proportionnalité exige notamment que les intérêts locaux liés à l'intégration des constructions soient mis en balance avec les intérêts privés et publics à la réalisation du projet litigieux. A cet égard, il convient en particulier de tenir compte des objectifs poursuivis par la législation fédérale – au sens large – sur l'aménagement du territoire.

#### **E. 4.1**

La Ville de B.\_\_\_\_\_ est recensée comme site d'importance nationale à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Le bâtiment du recourant se trouve dans le périmètre construit 1 F.\_\_\_\_\_ lequel est répertorié en catégorie d'inventaire A, avec un objectif de sauvegarde A. Ce périmètre correspond à la catégorie 1 des périmètres construits à protéger au sens du plan directeur cantonal (PDCant). Selon la fiche T115. du PDCant, pour un périmètre construit de catégorie 1, les mesures de conservation suivantes doivent en particulier s'appliquer: "[a]dapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site" et "[p]rendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site". L'art. ccc RF se situe dans la ZV I, tant selon le PAL de 1991 que selon celui en révision, adopté par la commune en 2024, zone protégée en tant que site construit de grande valeur historique, artistique et esthétique (art. 27 al. 1 RCU 1991 et 23 al. 1 RCU en révision). A ce titre, le caractère urbanistique et architectural des éléments qui le composent, à savoir notamment les bâtiments, doit être sauvegardé intégralement, sous certaines réserves (art. 27 al. 2 RCU 1991 et 23 al. 2 RCU en révision). Le bâtiment n'est ni protégé ni recensé.

#### **E. 4.2**

Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). En application de cette norme fédérale, la législation cantonale a édicté l'art. 125 LATeC, qui prévoit que 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 (Message n° 43 du Conseil d'Etat du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de LATeC; Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [BO] V 2008 p. 1274). Lorsque, comme en l'espèce, le droit cantonal prévoit une clause d'esthétique, toute construction et installation y est soumise, même si elle correspond aux prescriptions de la zone où elle se trouve; elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un aspect d'ensemble satisfaisant (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction,

expropriation, 2001, n. 890). Une interdiction de construire en raison d'une clause d'esthétique est une limitation de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.), qui doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Lorsque ces conditions sont remplies, un projet de construction peut être interdit sur la base d'une clause d'esthétique, quand bien même

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 il satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions (arrêt TC FR 2A 2002 53 consid. 3a; CHASSOT, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ 1993 106). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. également ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). L'examen, par la Cour de céans, de la proportionnalité d'une décision refusant le permis de construire pour des motifs d'esthétique est en principe libre mais, à l'instar du Tribunal fédéral, une certaine retenue s'impose lorsqu'elle doit se prononcer sur des pures questions d'appréciation pour tenir compte de circonstances locales, dont les autorités inférieures ont une meilleure connaissance (ATF 135 I 176 consid. 8.1; 132 II 408 consid. 4.3; arrêt TC FR 2A 2007 101 du 17 février 2010 consid. 6b). Dans le cadre de l'application de la clause d'esthétique, les autorités administratives bénéficient d'une grande latitude de jugement qu'elles doivent toutefois exercer selon une approche systématique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation au sein de l'environnement bâti d'un site doit en effet être résolue sur la base de critères objectifs et fondamentaux, et non en fonction du sentiment subjectif de l'autorité (ATF 115 Ia 363 consid. 3b; 114 Ia 343 consid. 4b; arrêts TF 1C\_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5; 1C\_133/2010 du

### **E. 4.3**

En l'occurrence, pour déterminer si c'est à bon escient que la commune – dont la position a été confirmée par la Lieutenant de préfet – a considéré que le projet n'était pas conforme à sa réglementation et a fait usage de la clause d'esthétique, il sied de déterminer si, dans la grande latitude de jugement qui est la sienne, elle a bien adopté une méthode systématique et s'est fondée sur des motifs objectifs pour refuser d'octroyer le permis litigieux.

#### **E. 4.3.1**

La commune considère que le projet n'est conforme ni à la réglementation communale (art. 23 RCU en révision) ni à l'art. 125 LATeC. Elle estime que la modification de la devanture proposée, composée de plusieurs pans, ne correspond pas à la typologie des vitrines traditionnelles de la rue de D.\_\_\_\_\_, ce qui va à l'encontre des objectifs visés et ne permet pas d'atteindre un aspect général de qualité dans un secteur hautement protégé au niveau patrimonial. Elle explique que les rez-de-chaussée de cette rue sont caractérisés par des activités, lesquelles sont symbolisées par de larges vitrines donnant sur l'espace public et les entrées des bâtiments, de sorte que le caractère de larges vitrines doit être conservé. La commune indique également que la révision du PAL, depuis 2018, tend à renforcer l'aspect patrimonial et qu'aucune des vitrines mentionnées par le recourant n'a été autorisée depuis lors. Pour sa part, le SBC a préavisé négativement le projet, considérant qu'il n'est pas conforme à la réglementation de la ZV I. Dans son rapport du 15 juin 2022, il constate

que la répartition des vitrages et leur articulation sont non conformes à l'image d'une vitrine traditionnelle de la ZV I. Il a fait siennes les constatations et remarques du Service d'urbanisme et d'architecture de la ville dans son courrier du 21 septembre 2021, lequel relevait notamment que la répartition des vitrages et leur articulation avaient pour conséquence l'absence d'une vitrine, telle que caractérisant le secteur. La Lieutenante de préfet, qui constate que la grande majorité des vitrines de la rue concernée sont composées d'une vitrine large à un pan, se réfère aux arguments avancés par le SBC et la commune, estimant que celle-ci n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation. Quant au recourant, il soutient que les autorités intimées ont commis un abus manifeste de leur pouvoir d'appréciation en refusant l'octroi du permis de construire. Il souligne que ni le RCU, ni une directive, ni aucune autre base légale ne fixent de façon explicite quelle doit être la typologie des vitrines de la rue de D.\_\_\_\_\_. Il est ainsi d'avis que les décisions ne reposent pas sur des critères objectifs et constants, ajoutant que la commune a déjà autorisé des vitrines à plusieurs pans.

#### **E. 4.3.2**

En l'occurrence, le projet litigieux prévoit le remplacement de la vitrine du rez-de-chaussée du bâtiment sis sur l'art. ccc RF par une paroi accordéon à trois vantaux coulissante, sans bandeau supérieur. Certes, ainsi que l'indique le recourant, le bâtiment situé sur cette parcelle n'est pas protégé. Cela ne signifie cependant pas qu'il ne fait l'objet d'aucune protection. Bien au contraire, comme relevé ci-dessus, l'art. ccc RF se trouve dans un site d'importance nationale inscrit à l'ISOS et dans un périmètre construit avec un objectif de sauvegarde A (correspondant à la catégorie la plus élevée). La parcelle en question mérite donc une protection accrue, laquelle a du reste été concrétisée dans le PAL (tant celui de 1991 que celui en cours de révision) par son intégration dans la ZV I. En effet,

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 cette zone, qui regroupe les secteurs du centre historique de la ville, est protégée "en tant que site construit de grande valeur historique, artistique et esthétique" et a pour but de sauvegarder le caractère urbanistique et architectural des bâtiments notamment. Les prescriptions de ladite zone ont manifestement pour objectif d'assurer une harmonisation des constructions, ainsi qu'une adaptation de leur caractère architectural, avec celles des bâtiments voisins (cf. pour les bâtiments non protégés, art. 42 RCU en révision). La formulation de ces prescriptions laisse une grande marge d'appréciation aux autorités. Or, la commune a de manière constante expliqué – dans le cadre de la procédure de permis de construire ici litigieuse, mais également auparavant – que les rez-de-chaussée de la rue de D.\_\_\_\_\_ sont caractérisés par des activités, qui sont symbolisées par de larges vitrines donnant sur l'espace public et les entrées des bâtiments, insistant sur le fait que ce caractère de larges vitrines doit être conservé et estimant qu'une subdivision d'une vitrine – telle que proposée par le recourant – ne correspond pas à cette typologie et, partant, s'avère contraire aux prescriptions de la ZV I. Le SBC, service spécialisé en matière de protection des biens culturels, a pour sa part indiqué qu'il faisait siennes les constatations et remarques de la commune, lesquelles ne peuvent se rapporter – même s'il ne le précise pas expressément – qu'aux caractéristiques des vitrines du secteur en question. Sur cet aspect, il n'existe aucun indice permettant de mettre en doute la valeur probante des avis des autorités, locale et spécialisée. Quoi qu'en pense le recourant, leur avis se fonde sur des critères objectifs et constants et les arguments qu'il soulève ne sont pas susceptibles de démontrer le contraire. En effet, si le recourant soutient que "de nombreuses vitrines sont loin de respecter la typologie que la Ville appelle de ses vœux", il n'en

mentionne en réalité que quatre, alors que la rue compte plus de 90 bâtiments dont une grande partie dispose de vitrines au rez-de-chaussée. Or, même si les vitrines mentionnées par le recourant devaient avoir été valablement autorisées (ce qui ne semble pas être le cas pour l'une d'entre elles), la Cour de céans ne voit en tout état de cause pas en quoi cela démontrerait que la position des autorités ne repose pas sur des critères objectifs et constants (pour ce qui concerne le grief de violation de l'égalité de traitement, cf. consid. 5 ci-dessous). Bien au contraire, celles-ci ont exposé à satisfaction que la typologie "traditionnelle" des vitrines de la rue en question consiste en des larges vitrines. Or, cette constatation repose, comme le reconnaît le recourant lui-même, sur les caractéristiques des vitrines existantes de la rue et doit partant être considérée comme reposant sur des critères objectifs. A l'évidence, on ne peut pas se fonder sur quelques cas isolés ne correspondant pas à cette typologie pour démontrer l'absence de critères objectifs, respectivement constants. Certes, comme le souligne le recourant, la réglementation communale ne mentionne pas expressément quelle est la typologie des vitrines de cette rue ni ne la définit. Cela étant, il ne saurait lui être reproché d'être lacunaire sur ce point, les prescriptions en termes d'intégration et d'harmonisation permettant de garantir son effet de prévisibilité tout en laissant à l'autorité une large marge de manœuvre, laquelle a notamment conduit la commune à délivrer le permis de construire du 9 mai 2017 autorisant une large vitrine fixe et une porte coulissante. Il résulte de ce qui précède que la vitrine projetée ne correspond pas au caractère traditionnel de larges vitrines de la rue de D.\_\_\_\_\_, de sorte qu'elle n'est ni conforme à la réglementation communale ni à l'art. 125 LATeC.

## **E. 5**

Le recourant invoque en outre une violation du principe de l'égalité de traitement. Il relève que des vitrines semblables à celle projetée ont été autorisées dans la rue concernée. Il conteste que la

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 révision du PAL ait introduit depuis 2018 des règles plus strictes en matière d'aménagement et de construction dans la ZV I comme le soutient la commune et allèguent que deux vitrines semblables à son projet existent depuis moins de 15 ans.

### **E. 5.1**

Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 129 I 113 consid. 5.1). L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. En effet, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas du tout appliquée dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les références citées). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont

la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 et les références citées). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6; 127 I 1 consid. 3a ; 126 V 390 consid. 6a et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c; 115 Ia 81 consid. 2 et les références citées). Une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire: dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi (TSCHANNEN, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid in ZBl 112/2011 p. 74 avec la référence à l'ATF 112 Ib 381 consid. 6). Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 122 II 446 consid. 4a; 115 Ia 81 consid. 2).

### **E. 5.2**

En l'occurrence, la question de savoir si le RCU dans sa version révisée depuis 2018 est plus strict ou non en matière d'aménagement et de constructions dans la ZV I que l'ancien RCU peut demeurer indéterminée. En effet, si le requérant soutient que de nombreuses vitrines "sont loin de respecter la typologie que la Ville appelle de ses vœux", il n'en mentionne cependant concrètement que quatre. Parmi celles-ci figure par ailleurs celle sise à la rue de D. \_\_\_\_\_ ; or, pour cette dernière, la commune a indiqué qu'elle semblait avoir été réalisée sans autorisation – en précisant qu'une analyse était en cours à ce sujet – ce que le requérant ne conteste pas. Quoiqu'il en soit, force est de constater que le requérant n'a pas apporté d'éléments concrets permettant de démontrer l'existence d'une pratique de la Ville – respectivement de la préfecture – consistant à autoriser des vitrines à plusieurs pans dans la rue de D. \_\_\_\_\_. La commune conteste au contraire cette allégation et a de plus clairement manifesté son intention de conserver le caractère de larges vitrines qui prévaut aux rez-de-chaussée des bâtiments de la rue en question. Dans ces conditions, la question de savoir quand les trois autres vitrines ont été autorisées exactement peut également

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 rester ouverte, ce d'autant plus que le requérant reconnaît lui-même qu'elles datent déjà – puisqu'il allègue que les deux plus récentes "existent depuis moins de 15 ans" et qu'il ne prétend pas que d'autres vitrines à plusieurs pans auraient été autorisées depuis lors. Partant, ce grief est rejeté.

### **E. 6**

Le requérant a enfin requis la tenue d'une inspection des lieux et proposé son audition dans la partie en faits de son mémoire. 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). La Cour considère qu'une inspection des lieux est inutile dans le cas d'espèce, dès lors que les pièces versées au dossier – en particulier les plans et les photographies – permettent parfaitement de comprendre la situation et de trancher le litige (cf. arrêt TF

1C\_10/2019 du 15 avril 2020 consid. 3). Il en va de même pour l'audition du recourant.

#### **E. 7**

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision préfectorale attaquée confirmée.

#### **E. 8**

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les 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. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Présidente suppléante prononce : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cet 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, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 10 février 2025/vth La Présidente suppléante La Greffière-rapporteure

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