



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

602 2018 42
602 2018 43

Arrêt du 19 décembre 2018

II^e Cour administrative

Composition	Président :	Christian Pfammatter
	Juges :	Johannes Frölicher, Susanne Fankhauser
	Greffière-rapporteuse :	Vanessa Thalmann

Parties

PRO FRIBOURG, recourante

contre

PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée,

A. _____ SA, intimée 1, représentée par Me Tarkan Göksu, avocat,

B. _____ SA, intimée 2, représentée par Me Nicolas Riedo, avocat

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Permis de construire –
Démolition de biens culturels immeubles recensés – Contrôle
incident d'un PAD

Recours du 27 avril 2018 contre les décisions du 15 mars 2018

considérant en fait

A. A. _____ SA et B. _____ SA sont copropriétaires des articles 11127, 11128, 11129 et 11134 du Registre foncier (RF) de la Commune de Fribourg, sis au chemin de Richemond 3 et 5 et à l'Avenue de Beauregard 6 et 8. C. _____ est propriétaire de l'article 17736 RF.

B. Par avis publié dans la Feuille officielle (FO) du 20 septembre 2013, la Ville de Fribourg a mis à l'enquête le plan d'aménagement de détail (PAD) Richemond, établi à l'initiative des propriétaires des parcelles 11127, 11128, 11129 et 11134 RF et dont le périmètre comprend les parcelles précitées ainsi qu'une partie des articles 11132 et 11133 RF. Ce PAD prévoyait notamment la démolition des bâtiments existants, en partie recensés en tant que biens culturels en valeur B ou C. Cette mise à l'enquête a suscité deux oppositions, qui ont été retirées en cours de procédure. Le Conseil communal de la Ville de Fribourg a adopté le PAD le 15 juillet 2014. Dans le cadre de la consultation des services de l'Etat lors de l'examen final, la Commission des biens culturels (CBC) a rendu un préavis défavorable en se basant sur le rapport établi par le Service des biens culturels (SBC), au motif que le PAD ne respectait pas les objectifs de sauvegarde en rapport avec la catégorie de protection du site. Le 6 octobre 2015, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé le PAD, sans tenir compte des avis de la CBC et du SBC, au motif que celui-ci s'était prononcé tardivement.

C. Dans l'intervalle, soit le 10 juillet 2014, A. _____ SA et B. _____ SA ont déposé une demande de permis pour la démolition et la construction de trois immeubles ainsi que d'un parking sur les articles 11127, 11128, 11129, 11134 et 17736 RF.

La demande de permis a été mise à l'enquête publique en 2014.

D. Le projet de permis de démolir et de construire a suscité trois oppositions, dont celle de Pro Fribourg, association dont l'objectif est principalement de promouvoir et de défendre le patrimoine historique et artistique du canton de Fribourg. Celle-ci a requis le maintien des immeubles de l'avenue de Beauregard 6 et 8 et du chemin de Richemond 5.

Le 31 mars 2015, la commune a rendu un préavis favorable avec conditions. Elle a en particulier souligné que le projet répondait à la réglementation du PAD Richemond quant à la démolition des immeubles sis à l'avenue de Beauregard 6 et 8 et au chemin de Richemond 5.

Le 18 juin 2015, le SBC a préavisé négativement ce projet, en se référant aux préavis défavorables émis par la CBC et le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) dans le cadre de la procédure relative au PAD Richemond.

Le 4 août 2015, le SeCA a émis un préavis négatif en se fondant sur les préavis défavorables délivrés par certains services de l'Etat consultés – dont celui du SBC – et sur son préavis négatif à l'effet anticipé des plans (le PAD n'ayant alors pas encore été approuvé par la DAEC).

Le 9 décembre 2015, la CBC a rendu un préavis défavorable alors que le PAD Richemond a été approuvé dans l'intervalle, le 6 octobre 2015. Elle a relevé les vices qui ont entaché la procédure d'approbation du PAD, soit d'une part le fait que le dossier n'a pas été soumis au SBC dans le cadre de l'examen préalable et d'autre part le fait que, en présence de bâtiments recensés, le SBC devait être obligatoirement consulté tant par la commune que par les requérantes. Invoquant

l'intérêt public au respect des objectifs de protection, elle a demandé la suspension de la procédure de permis selon l'art. 92 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) afin que la question de la mise sous protection du site et des immeubles soit tranchée par l'outil adéquat, à savoir le plan d'aménagement local (PAL) de la Ville de Fribourg.

Le 30 janvier 2018, le SeCA a rendu un préavis favorable annulant et remplaçant ceux défavorables des 4 août 2015, 22 décembre 2015 et 15 mars 2016. S'agissant du préavis défavorable du SBC, il a en particulier souligné que le PAD Richemond avait été approuvé par la DAEC le 6 octobre 2015 et qu'il n'avait fait l'objet d'aucun recours. Il a ainsi considéré que les mesures de protection du site et de l'immeuble n'étaient plus applicables, de sorte que le préavis défavorable du SBC devait être écarté.

E. Par décision du 15 mars 2018, le Préfet du district de la Sarine a accordé le permis requis par A. _____ SA et B. _____ SA, sous réserve du droit des tiers – en particulier relevant du droit privé – et du respect strict des plans et des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux. Il a écarté le préavis défavorable de la CBC en expliquant qu'il ne lui appartenait pas de remettre en cause un PAD approuvé par la DAEC et que, dès lors que le PAD Richemond prévoyait la démolition de tous les bâtiments inclus dans son périmètre, il ne pouvait que délivrer le permis requis, dans la mesure où celui-ci était en tous points conforme.

Par décision du même jour, le préfet a rejeté l'opposition de Pro Fribourg. Il a pour l'essentiel constaté que le PAL ne mentionnait aucun bâtiment protégé dans le secteur concerné, ni aucun périmètre de protection du site construit. Il a souligné que, vu le préavis favorable de la commune à l'égard de la demande de permis, celle-ci n'entraîne pas en contradiction avec les prescriptions du PAL en cours de révision, alors au stade de l'examen préalable. Reprenant pour le reste la même motivation que dans la décision de permis de construire, il a relevé que les griefs invoqués par l'opposante ayant trait à une question directement liée au PAD, ils auraient dû être soulevés dans le cadre de la procédure y relative, de sorte qu'ils étaient irrecevables au stade de l'examen du permis de construire.

F. Par mémoire du 27 avril 2018, Pro Fribourg recourt contre ces décisions préfectorales auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – principalement à leur annulation (602 2018 42). Elle requiert également l'octroi de l'effet suspensif (602 2018 43) et demande la prise de plusieurs mesures d'instruction.

A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque la nécessité de maintenir les immeubles sis à l'avenue de Beauregard 6 et 8 et au chemin de Richemond 5. Elle rappelle en substance le contexte historique et les protections patrimoniales dont font l'objet les parcelles concernées (comprises dans deux périmètres ISOS) et les constructions qui y sont érigées (le bâtiment situé à l'avenue de Beauregard 8 étant recensé en valeur B, les deux autres en valeur C). Elle relève que le PAL de la Ville de Fribourg est obsolète et que la protection des biens en question devrait intervenir dans le cadre de la révision – en cours – de celui-ci. Or, selon elle, la procédure de démolition dans le périmètre du PAD Richemond risque de porter préjudice, d'une manière irréversible, à la mise en œuvre finale du nouveau PAL et son application future. La recourante estime que, dans le contexte de l'espèce, l'approbation du PAD Richemond "laisse penser que l'on a voulu faire passer rapidement un projet de construction qui n'atteint pas les objectifs de conservation du PAL en révision". A ce propos, elle exprime d'ailleurs son incompréhension quant au fait que le SBC n'a pas été consulté dans le cadre de l'examen préalable de la procédure

d'approbation du PAD. Se référant entièrement aux différents préavis rendus par le SBC et la CBC dans le cadre des procédures d'approbation du PAD et de permis de construire, elle estime que le PAD a en l'occurrence été examiné dans un cadre totalement insuffisant. Elle fait valoir que la démolition "précoce" des bâtiments litigieux viole gravement le principe de coordination et de précaution au sens de l'art. 25a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et des art. 18 ss de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Elle soutient également que l'intérêt public prépondérant justifierait l'annulation du permis de démolir. Elle ajoute que des motifs de densification ne peuvent pas à eux seuls légitimer le projet immobilier en question.

G. Par mesure provisionnelle urgente du 1^{er} mai 2018, le Juge délégué à l'instruction a interdit toute mesure d'exécution du permis de démolir jusqu'à droit connu sur la requête d'effet suspensif (602 2018 44).

H. Le 20 juin 2018, le préfet indique qu'il renonce à déposer des observations et produit son dossier.

Dans leur détermination du 26 juin 2018, les intimées concluent au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Elles considèrent pour l'essentiel que l'attitude de la recourante est téméraire et semble avoir pour seul but de retarder le début des travaux. Elles font valoir que le PAD a été approuvé par la DAEC et qu'il est définitif et exécutoire. Elles estiment ainsi que la recourante essaie par le biais de son recours de rattraper son absence d'opposition au PAD et de faire contrôler ce dernier de manière incidente dans le cadre de la procédure de permis de construire, sans apporter de nouvel élément. Elles relèvent que ni le PAL en vigueur ni le projet de révision du PAL ne protège, respectivement, n'entend protéger les immeubles litigieux. Elles ajoutent qu'aucune procédure n'a été intentée pour mettre ces bâtiments sous protection.

Dans ses observations du 27 août 2018, la commune conclut au rejet du recours. Elle soutient en bref que la démolition des bâtiments sis à l'avenue de Beauregard 6 et 8 et au chemin de Richmond 5 est acquise suite à la décision d'approbation du PAD Richmond rendue par la DAEC. Elle ajoute qu'elle n'entend pas prendre de mesures de protection des bâtiments en question dans le cadre de la révision de son PAL.

I. Dans ses contre-observations du 28 septembre 2018, la recourante maintient ses conclusions. Elle souligne en particulier la position contradictoire de la commune qui, d'une part, soutient les démolitions en question et, d'autre part, a dans un premier temps fait figurer le bâtiment de Beauregard 8 sur la liste des bâtiments à protéger du futur PAL. Elle estime qu'en présence d'un PAL largement dépassé, le recensement devait servir de base à toutes les décisions relatives au patrimoine.

Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

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. En outre, il faut constater que la recourante est habilitée à agir conformément à l'art. 62 de la loi fribourgeoise du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC; RSF 482.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. 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). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour 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.

2.

La recourante se heurte au fait que, pour réaliser le projet de construction litigieux, on procède à la démolition de biens culturels recensés. Il y a dans un premier temps lieu de rappeler quelques principes relatifs à la protection des biens culturels.

2.1. 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 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. 46 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 Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) conseillent les communes lors de l'élaboration et de la modification des plans et des règlements qui les accompagnent.

2.2. 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, les sites naturels, 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.*
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 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 plan directeur cantonal (PDCant; cf. section C, 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 recensés 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 de réaliser, réviser et arrêter régulièrement les recensements des biens culturels immeubles selon son programme annuel, d'informer les communes sur les recensements et les conseiller sur les mesures de protection adéquates à prendre 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.

3.

En l'occurrence, le recours est dirigé contre un permis de démolir et de construire. La recourante conteste la démolition de plusieurs bâtiments recensés, grief que le préfet a rejeté au motif que celle-ci avait été décidée dans le cadre du PAD Richemond, approuvé le 6 octobre 2015 et entré en force.

3.1. La procédure de permis de construire (art. 135 ss LATeC) et de permis de démolir (art. 150 s. LATeC) a pour but de vérifier que le projet est conforme aux normes supérieures, notamment au PAL et au PAD.

Selon l'art. 65 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.

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.

3.2. 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, 3^e 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; ATF 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 lorsque au moment de l'adoption du plan, les propriétaires ou d'autres intéressés, tels que les organisations habilitées à recourir selon la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 1^{er} janvier 1985 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 LAT, 2010, art. 21 n. 26 et les arrêts cités).

A l'instar des propriétaires, les organisations ont donc 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.

4.

4.1. En l'espèce, les bâtiments dont la démolition est contestée se situent à l'avenue de Beauregard 6 (article 11134 RF) et 8 (article 11129 RF) et au chemin de Richemond 5 (article 11128 RF).

La Ville 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 situent les bâtiments de l'avenue de Beauregard 6 et 8 est répertorié en catégorie 2 des périmètres construits, avec un objectif de sauvegarde B, et le secteur dans lequel est compris le bâtiment de Richemond 5 est répertorié en catégorie 3 des périmètres construits, avec un objectif de sauvegarde C. Le PDCant prévoit que, pour les périmètres construits de catégorie 2 et 3, il convient de conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles en valeur A, B et C.

Les bâtiments objet du permis de démolir ne sont pas protégés par le PAL de la Ville de Fribourg, qui date de 1991. Selon le dernier recensement, livré à la commune le 9 décembre 2016, le bâtiment sis à l'avenue de Beauregard 8 est évalué en valeur B et les bâtiments sis à l'avenue de Beauregard 6 et au chemin de Richemond 5 en valeur C.

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. Il ressort des documents mis à l'enquête que les bâtiments litigieux ne sont pas protégés.

4.2. Pour répondre à la question de savoir si la démolition des bâtiments litigieux peut encore faire l'objet de la présente procédure, il convient tout d'abord de mettre en évidence quelques aspects de la procédure d'approbation du PAD.

Lors de la procédure d'examen final du PAD, la CBC a rendu un préavis défavorable en se basant 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 repris. 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 DICS.

Dans ses observations du 4 août 2015 déposées auprès de la DAEC 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 DAEC 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 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".

4.3. Il résulte de ce qui précède que, tout en admettant l'avis de la CBC, respectivement du SBC, sur le fond, la DAEC l'écarte pour un motif formel uniquement, à savoir le fait que celui-ci ne s'est 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.

Il ressort par ailleurs du préavis de synthèse d'examen préalable du SeCA que l'aspect relatif à la protection des biens culturels n'a pas du tout été soulevé. Il convient de préciser 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). En outre, dans la mesure où l'autorité doit appliquer le droit d'office, il est manifeste qu'un tel motif formel ne peut pas 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. section C, 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'a tout simplement pas été examiné. Par ailleurs, la DAEC mentionne dans sa décision d'approbation que

la construction implantée sur la parcelle article 11129 RF, sis à l'avenue de Beauregard 8, est recensée en catégorie C. En effet, alors que l'immeuble en question était recensé en valeur B depuis le début du guichet dans les années 1990 jusqu'au 2 octobre 2014, il a provisoirement été classé en valeur C suite à une première réévaluation faite par le SBC en rapport avec la révision générale du PAL. Or, après un examen approfondi du SBC, il a de nouveau été recensé en valeur B le 23 juin 2015 (cf. lettre de la CBC du 4 août 2015, laquelle est antérieure à la date d'approbation). Le recensement livré en 2016 confirme cette évaluation en B, avec une mesure de protection demandée par le SBC correspondant à la catégorie 2.

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. En outre, d'un point de vue formel, il doit encore être relevé ce qui suit concernant cette décision. Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales. Le PDCant prévoit des mesures et des répartitions des tâches claires en matière de protection des biens culturels et des sites construits. Comme l'a relevé à juste titre la CBC, la décision d'approbation du PAD s'écarte totalement de cette obligation de l'art. 18 LATeC. La manière de procéder de la DAEC 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.

4.4. 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. 65 LATeC prévoit en particulier que les PAD sont réexaminés lors de la révision des PAL. En l'occurrence, dans son rapport explicatif à la révision de son PAL (cf. p. 103; www.ville-fribourg.ch/transformations/revisions-pal [consulté le 6 décembre 2018]), 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*". On constate cependant que la liste des bâtiments protégés ne comprend pas les bâtiments ici litigieux, en particulier pas celui sis à l'avenue de Beauregard 8, recensé en valeur B. Cela ne peut être compris que dans le sens où le PAL est parti de la fiction que ces bâtiments n'existaient plus en raison du PAD approuvé, avec la conséquence que le PAL est examiné à la lumière d'un PAD, soit l'exact contraire de ce que prévoit la LATeC. Cela s'avère inadmissible dans la situation de la présente occurrence où, comme exposé ci-dessus, l'aspect de la protection des biens culturels n'a pas du tout été examiné dans le PAD Richemond. Dans ces circonstances, cette situation peut être comparée à celle où les faits et la loi ont 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.

4.5. 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 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 1^{er} 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 de la recourante violés.

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 DAEC, le préfet – preuve en est la motivation de sa décision 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.

Dans le cadre 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 la 21 consid. 3a; arrêt TF 1C_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 3.1).

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 la recourante – 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 la recourante a introduit son opposition contre l'autorisation 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.

5.

Compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, un contrôle préjudiciel du PAD Richemond est justifié. Il apparaît ainsi nécessaire que la recourante puisse encore faire valoir, au stade de l'opposition contre le permis de démolir et de construire, des arguments liés à la légalité dudit PAD. Il en résulte qu'une pesée des intérêts doit encore être effectuée dans le cadre de l'autorisation de construire. Le préfet ne pouvait ainsi pas renvoyer uniquement au PAD pour rejeter les griefs relatifs à la démolition de biens recensés en valeur B et C dans des périmètres construits inscrits à l'ISOS. Pour ce motif, ses décisions doivent être annulées et la cause lui être renvoyée pour qu'il procède à une pesée des intérêts conformément à la législation topique et au PDCant.

Au demeurant, on peut enfin souligner que les requérantes du permis de démolir et de construire – qui étaient également à l'origine du PAD – ne pouvaient pas ignorer que, au moment de la mise à l'enquête de la demande de permis ici contestée, certains des immeubles dont la démolition est requise étaient recensés, notamment celui sis à l'avenue de Beauregard 8 en valeur B. Or, selon l'art. 138 al. 1 LATEC – compris sous le chapitre 9 (permis de construire, de démolir et d'implantation) –, pour tout projet de construction qui a trait à un bien culturel protégé ou recensé, le maître de l'ouvrage doit tolérer les examens et les sondages nécessaires à la détermination de l'état antérieur de l'immeuble, de la présence éventuelle d'éléments à protéger ou de la nécessité de faire des fouilles archéologiques. Par ailleurs, l'art. 66 LATEC impose, pour les projets ayant des effets importants sur les biens culturels, que 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. Il ne ressort pas du dossier qu'une telle analyse ait été opérée par les initiatrices du PAD.

6.

Bien fondé, le recours doit être admis. Partant, les décisions rendues par le préfet le 15 mars 2018 sont annulées et la cause lui est renvoyée pour instruction complémentaire au sens des considérants.

L'affaire étant jugée au fond, la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2018 43) ainsi que les requêtes de mesures d'instruction deviennent sans objet.

7.

7.1. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – 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) – sont mis pour trois quarts à la charge des intimées – solidairement entre elles – qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA).

7.2. En l'espèce, la recourante, qui a agi sans le concours d'un avocat et qui n'a ni allégué ni prouvé d'autres frais particuliers, n'a pas droit à une indemnité de partie.

la Cour arrête :

- I. Le recours (602 2018 42) est admis. Partant, les décisions du Préfet du district de la Sarine du 15 mars 2018 sont annulées et le dossier lui est renvoyé pour instruction complémentaire au sens des considérants.
- II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2018 43), devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'500.-, sont mis pour trois quarts (soit CHF 1'875.-) à la charge des intimées, solidairement entre elles.
- IV. L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par la recourante lui est restituée.
- V. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- VI. 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 19 décembre 2018/jfr/vth

Le Président :

La Greffière-rapporteure :