



**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 2019 86

## **Arrêt du 30 septembre 2019**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

Composition                      Président suppléant :      Johannes Frölicher  
   Juges :                      Yann Hofmann, Dominique Gross  
   Greffière-rapporteure :    Vanessa Thalmann

Parties                              **A. \_\_\_\_\_, L'HOIRIE DE FEU B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_,  
   D. \_\_\_\_\_ SA, recourants,**

tous représentés par Me David Ecoffey, avocat

contre

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée**

Objet                                Récusation

Recours du 8 juillet 2019 contre la décision du 24 juin 2019

## considérant en fait

A. Le 29 mai 2017, la Commune E. \_\_\_\_\_ a adopté la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL) et le dossier a été transmis au canton en vue de son approbation par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

A. \_\_\_\_\_, l'hoirie de feu B. \_\_\_\_\_ – composée de F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ et J. \_\_\_\_\_ –, C. \_\_\_\_\_ et la société D. \_\_\_\_\_ SA sont propriétaires, respectivement de l'article kkk du Registre foncier (RF) de la Commune E. \_\_\_\_\_, des articles III et mmm RF, de l'article nnn RF et de l'article ooo RF. Ces parcelles sont comprises (en partie du moins) dans le secteur P. \_\_\_\_\_, périmètre prévu pour passer, dans le cadre de la révision générale du PAL, de la zone agricole à la zone résidentielle à moyenne densité I (ZRMD I).

En 2018, la Commune E. \_\_\_\_\_ a mis à l'enquête publique la révision partielle de son PAL. Cette dernière avait pour objectif la mise en zone de centre en lieu et place de la zone d'activités actuelle du périmètre où est implanté Q. \_\_\_\_\_. Dans ce secteur, il est prévu de réaliser le projet "R. \_\_\_\_\_", comprenant notamment des habitations, la construction d'un nouveau centre commercial, un parc aquatique et le déplacement de la gare CFF. En 2018, un projet de plan d'aménagement de détail (PAD S. \_\_\_\_\_) qui vise à préciser le projet "R. \_\_\_\_\_" a été mis à l'enquête publique. Les propriétaires précités se sont opposés à la révision partielle du PAL et au projet de PAD.

Par décision du 21 novembre 2018, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Elle a notamment admis la mise en ZRMD I dans le secteur P. \_\_\_\_\_.

Par décisions séparées du 5 février 2019, la commune a rejeté les oppositions formées contre la révision partielle du PAL et contre le PAD S. \_\_\_\_\_. Elle a en particulier estimé que le remplacement d'un centre commercial existant par un autre ne nécessitait pas de coordination spéciale à grande échelle.

Par deux mémoires séparés du 11 mars 2019, les propriétaires précités ont recouru contre ces décisions auprès de la DAEC. A titre de conclusions préalables, ils ont requis la récusation de la DAEC *in globo*, respectivement celle de T. \_\_\_\_\_ – Conseiller d'Etat, directeur de la DAEC – et celle de U. \_\_\_\_\_ – chef du Service V. \_\_\_\_\_ –, dans le cadre des procédures d'approbation relatives à la révision partielle du PAL de la Commune E. \_\_\_\_\_ et du PAD S. \_\_\_\_\_. Ils ont principalement fondé leurs demandes de récusation, d'une part, sur l'accord formel "*à ce qu'une modification partielle du PAL intervienne afin de permettre la réalisation du nouveau S. \_\_\_\_\_*" donné à la commune par la DAEC et le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et, d'autre part, sur la présence des deux personnes susmentionnées à la séance d'information publique du 29 mai 2018 sur la révision partielle du PAL. Selon eux, "*par leur présence à cet événement, s'agissant là d'une séance externe à l'administration, à laquelle avait été conviée l'ensemble de la population communale, d'une part, ainsi que par la présentation donnée par M. le Conseiller d'Etat T. \_\_\_\_\_ sur «l'importance cantonale de l'interface multimodale de mobilité «S. \_\_\_\_\_», ayant pour vocation de remplacer les haltes existantes de W. \_\_\_\_\_ et de X. \_\_\_\_\_ afin de desservir directement le nouveau PAD «S. \_\_\_\_\_», d'autre part, les personnes citées ont clairement démontré leur soutien et leur approbation au projet faisant l'objet [de leurs recours]*".

Contestant la réalisation d'un cas de récusation, la DAEC a transmis la requête au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence.

B. Par décision incidente du 24 juin 2019, le Conseil d'Etat a rejeté les demandes de récusation. Il a considéré que les griefs soulevés par les propriétaires précités à l'encontre de la DAEC, respectivement de T.\_\_\_\_\_ et de U.\_\_\_\_\_, s'inscrivaient dans l'exercice normal de leurs fonctions gouvernementales et de gestion, ce qui ne permettait pas de conclure à une apparence de partialité.

C. Par mémoire du 8 juillet 2019, A.\_\_\_\_\_, l'hoirie de feu B.\_\_\_\_\_ – composée de F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_, H.\_\_\_\_\_, I.\_\_\_\_\_ et J.\_\_\_\_\_ –, C.\_\_\_\_\_ et la société D.\_\_\_\_\_ SA ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, en concluant – sous suite de frais et dépens – à l'annulation de ladite décision et, principalement, à ce que la récusation de la DAEC *in globo* – respectivement pour elle celle de T.\_\_\_\_\_ et de U.\_\_\_\_\_ – soit prononcée, subsidiairement, au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour qu'il rende une nouvelle décision dans ce sens.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu; ils reprochent à l'autorité intimée de ne pas avoir rendu de décision de jonction des causes, de n'avoir pas respecté le délai d'attente jurisprudentiel avant de rendre sa décision – puisque leur détermination spontanée du 21 juin 2019 n'a été transmise à la DAEC que le 25 juin 2019, soit un jour après le prononcé de la décision ici litigieuse, laquelle n'en fait du reste pas mention – et de ne pas avoir donné suite à leurs requêtes de verser au dossier les documents en lien avec l'accord formel passé par la commune avec la DAEC et le SeCA, respectivement de ne pas avoir ordonné la production de ces documents, en violation de son obligation d'instruire les faits essentiels. Les recourants contestent fermement que l'accord formel s'inscrive dans l'exercice normal des fonctions de la DAEC. Ils estiment au contraire qu'il s'agit d'une décision d'approbation anticipée dans un dossier sur lequel celle-ci doit désormais statuer sur le fond, de sorte que l'ampleur de cet accord formel viole de manière crasse le devoir d'impartialité qui revient à la DAEC, à laquelle il incombe de statuer sur les oppositions contre les plans d'affectation. Enfin, les recourants soutiennent que T.\_\_\_\_\_ et U.\_\_\_\_\_ ont été les acteurs principaux de la séance d'information publique du 29 mai 2018 portant sur la révision partielle du PAL ainsi que sur la nouvelle interface multimodale de mobilité Y.\_\_\_\_\_, comprenant une nouvelle gare routière et une nouvelle halte ferroviaire en remplacement des haltes existantes de X.\_\_\_\_\_ et de W.\_\_\_\_\_. Ils estiment que la question de savoir si les précités étaient présents ou non à la présentation du PAL et du PAD peut rester indéfinie. Ils sont en effet d'avis que *"soutenir publiquement le projet de construction de la nouvelle halte ferroviaire Y.\_\_\_\_\_ et du pôle multimodal de mobilité revient par la même occasion à soutenir publiquement la mise en œuvre du PAD «S.\_\_\_\_\_» dans son ensemble puisqu'il est à ce stade posé en fait que la création de cette nouvelle halte en remplacement des haltes existantes de X.\_\_\_\_\_ et de W.\_\_\_\_\_ n'a de sens que dans la mesure où ce PAD devait véritablement voir le jour"*.

D. Dans ses observations du 27 août 2019, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Il insiste sur le fait qu'à ce stade de la procédure, aucun accord formel n'a été donné par la DAEC. S'agissant des griefs relatifs aux violations du droit d'être entendu, il souligne qu'aucun accord formel ni aucun autre document susceptible de mettre en cause l'impartialité de la DAEC ne figure au dossier, puisque l'existence d'un tel accord formel est contesté. Il précise cependant que, s'il se peut que la DAEC – par l'intermédiaire du SeCA – ait pu donner quelques renseignements oraux à

la Commune E. \_\_\_\_\_, comme ce service le fait usuellement avec tous les administrés, il ne s'agit en aucun cas d'un accord formel. Il estime que, dans ce contexte, l'instruction ne saurait être critiquée. En ce qui concerne le délai d'attente consacré par la jurisprudence en matière de droit de réplique, il considère qu'il a été respecté en l'espèce, tout en précisant que les observations de la DAEC du 11 juin 2019 – sur lesquelles porte la détermination spontanée du 21 juin 2019 – n'ont en rien modifié et influencé son argumentation dans la décision attaquée. Enfin, il relève qu'une décision de jonction des causes n'exige pas d'entendre auparavant les parties.

Dans sa détermination du 5 septembre 2019, la DAEC conclut au rejet du recours. Elle maintient que T. \_\_\_\_\_ et U. \_\_\_\_\_ n'ont participé qu'à la première partie – consacrée à la nouvelle halte CFF – de la séance d'information publique du 29 mai 2018 et précise que les prénommés ont refusé de répondre aux questions, répétées à plusieurs reprises, du mandataire des recourants, lesquelles avaient trait à la procédure de modification du PAL. Elle conteste toute violation du droit d'être entendu des recourants. Elle souligne également que si la commune s'est adressée à la DAEC ou au SeCA dans le cadre de son projet de S. \_\_\_\_\_ afin d'avoir des échanges sur la marche générale des procédures applicables aux plans et aux règlements communaux, il ne s'en est pas suivi d'accord formel. Elle explique que la commune a choisi de déposer un dossier de modification de son PAL; que, dans le cadre de l'examen préalable, le SeCA a rendu un préavis de synthèse dans lequel il était indiqué que la DAEC avait accepté que ce dossier soit soumis pour examen parallèlement à la procédure de révision générale en cours, en raison des particularités du dossier; que, dans le cadre de ce préavis, le SeCA a expressément rendu la commune attentive à la nécessité d'une coordination des procédures; qu'il appartiendra à la DAEC d'examiner, dans le cadre de la procédure d'approbation pendante, si le dossier respecte les exigences légales en matière d'aménagement du territoire, s'il est conforme aux conditions fixées par les services dans le cadre de l'examen préalable ainsi qu'aux règles de procédure applicables en droit administratif, y compris la question de la coordination des procédures; et qu'au terme de cet examen circonstancié – incluant celui des griefs développés dans les recours –, la DAEC effectuera une pondération complète des intérêts en présence. Selon elle, l'acceptation de la DAEC quant à la procédure ne saurait dans ces conditions constituer un motif de récusation, puisqu'elle ne préjuge nullement la suite que donnera l'autorité d'approbation au dossier d'examen final déposé par la Commune E. \_\_\_\_\_. La Direction a également produit une lettre de U. \_\_\_\_\_ du 28 août 2019, dans laquelle celui-ci indique faire siennes les observations de la DAEC.

E. Par arrêt du 3 septembre 2019 (602 2019 3), le Tribunal cantonal a annulé les décisions d'approbation et sur recours prises le 21 novembre 2018 par la DAEC.

F. 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.

Selon l'art. 120 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent notamment la récusation.

Interjeté dans le délai de dix jours et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA) auprès de l'autorité compétente en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, le recours est recevable en la forme et le Tribunal cantonal peut dès lors en examiner les mérites.

2.

Les recourants contestent le rejet de leurs demandes de récusation. Ils invoquent une violation de l'art. 33 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ainsi que de l'art. 30 Cst. en lien avec l'accord formel passé entre la commune et la DAEC, respectivement le SeCA. Ils maintiennent en outre que, de par la présence de T.\_\_\_\_\_ et U.\_\_\_\_\_ à la séance d'information du 29 mai 2018, la DAEC a publiquement soutenu la mise en œuvre de l'ensemble des projets présentés lors de cette séance. Ils estiment ainsi que si la DAEC devait statuer sur leurs recours, son obligation de neutralité et d'impartialité ne pourrait pas être assurée.

2.1. La garantie minimale d'un tribunal indépendant et impartial, telle qu'elle résulte des art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH permet de demander la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement est de nature à susciter des doutes quant à son impartialité. Elle vise à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat. Cependant, seules les circonstances objectivement constatées doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des parties au procès ne sont pas décisives (ATF 139 I 121 consid. 5.1; 138 I 1 consid. 2.2 et les arrêts cités).

Pour les autorités non judiciaires, l'art. 30 al. 1 Cst. et l'art. 6 par. 1 CEDH ne s'appliquent pas. En revanche, on déduit la garantie d'un traitement équitable et l'exigence d'impartialité de l'art. 29 al. 1 Cst., lequel dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Dans sa substance, la garantie d'impartialité impose tant au juge qu'à l'autorité administrative qu'ils ne soient pas déjà déterminés sur les faits à apprécier. Les exigences qui valent pour les tribunaux ne se transposent toutefois pas telles quelles dans la procédure administrative. Ce sont justement les impondérables liés au système de la procédure interne à l'administration qui ont conduit à la création d'instances judiciaires indépendantes (ATF 140 I 326 consid. 5.2 et les références citées).

Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer (de manière neutre) le droit ou prendre une décision sur le litige qui leur est soumis. Elles portent simultanément une

responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. Ce sont les circonstances concrètes du cas d'espèce qui sont décisives pour déterminer si un agent public paraît objectivement avoir une opinion préconçue en raison du fait que le système l'a amené à intervenir précédemment. A cet effet, il convient a priori de tenir compte du type de procédure, de la fonction et de l'objet du litige dans la procédure concernée (ATF 140 I 326 consid. 5.2 et les références citées).

En d'autres termes, les dispositions sur la récusation sont, en principe, moins sévères pour les membres des autorités administratives et gouvernementales que pour les autorités judiciaires (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2). Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., qui ne concerne que les procédures judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. ATF 125 I 209 consid. 8a; arrêts TF 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C\_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2). Dans ce contexte, le cumul dans une même autorité de deux compétences, de telle manière que l'exercice de l'une peut influencer de fait sur l'exercice de l'autre ne crée pas un motif de récusation (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd. p. 275).

2.2. Une demande de récusation doit en principe être dirigée contre des personnes physiques déterminées - susceptibles de connaître une situation de conflit d'intérêts privés - et non contre une autorité dans son ensemble (cf. ATF 122 II 471 consid. 3b; SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, p. 75 s.). La récusation d'une autorité *in corpore* doit ainsi rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens: tel est a fortiori le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions, à moins que la demande ne soit dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (arrêt TF 1C\_555/2015 du 30 mars 2016 consid. 4.1 et les références).

2.3. L'art. 29 al. 1 Cst. permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les réf. cit.; 127 I 196 consid. 2b; 125 I 119 consid. 3b; arrêt TF 2C\_238/2018 du 28 mai 2018 consid. 4.2).

En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2 et les références citées). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle

manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (cf. arrêt TF 2C\_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées).

2.4. En droit cantonal, l'art. 21 al. 1 CPJA énonce les motifs de récusation et indique, en particulier, que la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, notamment s'il existe des motifs sérieux de nature à faire douter de son impartialité (let. f). L'art. 21 al. 1 let. f CPJA constitue une clause générale, recouvrant tous les motifs de récusation non expressément prévus aux lettres précédentes de l'art. 21 al. 1 CPJA.

3.

En l'occurrence, il convient d'emblée de souligner que les tâches confiées à la DAEC impliquent un cumul de fonctions dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ainsi, il lui appartient notamment non seulement d'approuver les PAL, les PAD ainsi que leur réglementation, mais également de statuer sur les recours contre les décisions communales sur les oppositions relatives aux PAL et aux PAD (cf. notamment art. 86 et 88 LATeC).

Il n'est pas contesté que T.\_\_\_\_\_ et U.\_\_\_\_\_ étaient présents à la première partie – consacrée à la nouvelle interface multimodale de mobilité à Y.\_\_\_\_\_ – de la séance d'information publique du 29 mai 2018 et que le Conseiller d'Etat T.\_\_\_\_\_ y a donné une présentation sur l'importance de cette nouvelle interface. Or, cette présentation peut manifestement être considérée comme faisant partie intégrante du devoir d'information de la Direction. Selon la DAEC, son Directeur a exposé, dans sa présentation, l'importance pour le canton de cette nouvelle interface – étant précisé que la procédure relève d'une compétence fédérale – permettant de dynamiser le trafic régional. Il s'agit là d'une prise de position s'inscrivant dans l'exercice normal de ses attributions et qui ne préjugeait en rien de l'issue des futures procédures d'approbation relatives à la révision partielle du PAL et au PAD S.\_\_\_\_\_. Du reste, il n'existe aucun signe concret et objectif que le Conseiller d'Etat T.\_\_\_\_\_ ait exprimé de manière inadmissible son soutien aux planifications contestées par les recourants – ce que ceux-ci ne prétendent d'ailleurs pas – et que cela pourrait soulever des doutes quant à son indépendance et son impartialité en tant que Directeur de la DAEC, appelé à se prononcer tant sur les procédures d'approbation en question que sur les recours dirigés contre celles-ci. En outre, selon le résumé de séance établi par le conseil communal, les invités de la première partie de cette séance ont quitté la salle lors de la pause ayant précédé la seconde partie. Le fait qu'il a été procédé, lors de la même séance d'information, à une seconde présentation relative à l'aménagement local – soit la révision générale du PAL, la révision partielle du PAL et le PAD S.\_\_\_\_\_ –, en l'absence des personnes susmentionnées, ne permet à l'évidence pas d'en déduire, comme le font les recourants, que celles-ci ont manifesté leur soutien public au PAD S.\_\_\_\_\_ dans son ensemble, ce d'autant plus que rien n'indique que la nouvelle interface multimodale de mobilité projetée ne pourrait pas se faire sans le nouveau PAD S.\_\_\_\_\_.

Par ailleurs, les recourants se fondent sur les décisions sur opposition prises par la commune le 5 février 2019, qui se réfèrent à un accord formel rendu par la DAEC et le SeCA à ce que le PAL soit modifié partiellement afin de permettre la réalisation du nouveau S.\_\_\_\_\_. Ils en déduisent que, ce faisant, la DAEC a vidé de leur substance les potentielles oppositions et recours contre la mise en œuvre des planifications communales en question et violé l'art. 33 LAT, en les privant d'un recours effectif. Selon eux, toute la structure de la DAEC est ainsi atteinte d'une "préimplication".

Force est de constater qu'il n'en est rien. En effet, la DAEC a expliqué à satisfaction qu'aucun accord formel en tant que tel n'avait été donné à la commune de la part des autorités cantonales. Elle a en revanche souligné que si la Commune E. \_\_\_\_\_ s'est adressée à elle ou au SeCA dans le cadre du projet de S. \_\_\_\_\_ afin d'avoir des échanges sur la marche générale des procédures applicables aux plans et aux règlements, ces derniers se sont contentés de la renseigner sur les démarches légales possibles, en réservant l'issue de la procédure que choisirait d'entamer le conseil communal. Il ne ressort en effet pas du dossier que la DAEC, respectivement le SeCA, aient donné un accord formel à la commune quant à la possibilité de procéder à une modification de son PAL en cours de révision générale. En outre, les explications susmentionnées, fournies par la DAEC, sont confirmées par le préavis de synthèse d'examen préalable du 2 mars 2018 relatif à la modification du PAL, duquel il ressort ce qui suit sous ch. 5.1.1 (p. 4):

*"Entrée en matière sur une modification hors révision générale*

*La révision générale du PAL E. \_\_\_\_\_ est en cours d'approbation.*

*Compte tenu de l'importance de la restructuration de ce secteur pour la commune et le canton, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a accepté qu'un dossier de modification du PAL soit soumis pour examen parallèlement à la procédure de révision générale en cours. En effet, les nouvelles infrastructures de transport prévues constituent un changement notable des circonstances qui justifie que l'affectation du secteur soit revue malgré la révision générale récente de la commune. L'ensemble du secteur va fortement évoluer et le projet vise à développer des synergies entre les différentes affectations et à revaloriser l'utilisation du sol dans le secteur concerné.*

*Dans le rapport explicatif, la commune devrait toutefois justifier l'orientation que la commune entend donner à son développement compte tenu du changement notable de circonstances que représente la construction de la nouvelle halte ferroviaire et de la nouvelle gare routière.*

*La coordination entre les résultats de la présente procédure et la révision générale doit être assurée par la commune et son mandataire."*

Il résulte de ce qui précède que la DAEC – et respectivement le SeCA – ont consenti à ce que la commune soumette un dossier de modification de son PAL en parallèle à la procédure de révision générale en cours, tout en réservant expressément la nécessité de coordonner les procédures. Cela étant, le fait d'accepter cette façon de procéder au stade de l'examen préalable ne préjuge en rien de l'issue des procédures d'approbation en question. Il en va de même des éventuels échanges qui ont pu intervenir entre le SeCA et la commune sur les démarches possibles quant à la révision ou modification du PAL ou du PAD. En effet, la DAEC a agi dans le cadre des attributions normales qui lui sont attribuées et cela ne l'empêchera aucunement de statuer sur les procédures pendantes en toute impartialité en examinant, en particulier, si elles respectent les exigences légales en matière d'aménagement du territoire et les règles de procédure générales; par ailleurs, elle devra également se prononcer sur les recours en procédant à une pondération complète des intérêts en présence. Contrairement à ce que prétendent les recourants, l'effectivité des recours ainsi que l'art. 33 al. 3 let. b LAT sont respectés.

En définitive, aucun des motifs avancés par les recourants, pris séparément ou dans leur ensemble, ne permet objectivement de retenir une apparence de prévention que ce soit du Conseiller d'Etat T. \_\_\_\_\_, du chef du Service V. \_\_\_\_\_ U. \_\_\_\_\_ – lequel n'est en outre compétent ni pour rendre les décisions d'approbation ou sur recours ni pour instruire les procédures en question – ou encore de la DAEC dans son ensemble – étant du reste précisé que les demandes de récusation n'étaient pas dirigées contre chacun des membres de cette autorité



pris individuellement et que le fait que les précités exercent des fonctions dirigeants ne constitue manifestement pas un motif de récusation – , de sorte que c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a rejeté les demandes de récusation.

4.

Les recourants invoquent ensuite une violation de leur droit d'être entendu.

4.1. Les recourants soulignent que les demandes de récusation ont été adressées à la DAEC dans deux recours distincts portant respectivement sur la révision partielle du PAL de la Commune E.\_\_\_\_\_ et sur le PAD S.\_\_\_\_\_. Ils estiment ainsi que le Conseil d'Etat aurait dû rendre deux décisions distinctes dans le cadre de ces procédures, sous réserve d'une décision incidente de jonction des causes. Selon eux, dans la mesure où l'autorité intimée n'a pas procédé à une jonction des causes, leur droit d'être entendu a été gravement lésé puisqu'ils ont été privés de recours sur ce point.

En l'occurrence, les recourants ont déposé deux demandes de récusation dans deux recours séparés concernant, d'une part, la révision partielle du PAL de la Commune E.\_\_\_\_\_ et, d'autre part, le PAD S.\_\_\_\_\_. Le contenu des requêtes de récusation est identique. Il appert du dossier que ces deux requêtes ont fait l'objet d'une seule et même procédure d'instruction, sans susciter d'opposition de la part des recourants, bien au contraire ceux-ci ayant également déposé des écritures uniques valant pour les deux demandes de récusation. Il est ainsi surprenant que les recourants se plaignent à ce stade de la procédure seulement de l'absence de décision formelle de jonction des causes quant aux demandes de récusation (cf. dans ce contexte également art. 58 CPJA). Quoi qu'il en soit, force est de constater qu'ils ne motivent aucunement en quoi cette jonction – qui ne concerne que les requêtes de récusation et non les procédures de recours quant au fond – leur causerait un préjudice. Ce grief est partant dénué de toute pertinence.

4.2. Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir statué sans avoir pris connaissance de leur détermination spontanée du 21 juin 2019, en violation du délai d'attente jurisprudentiel relatif au droit de réplique.

4.2.1. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment au justiciable le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, dans la mesure où il l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (ATF 139 II 489 consid. 3.3; 139 I 189 consid. 3.2; 138 I 484 consid. 2.1; 138 I 154 consid. 2.3.3; 137 I 195 consid. 2.3.1). Il appartient aux parties, et non au juge, de décider si une prise de position ou une pièce nouvellement versée au dossier contient des éléments déterminants qui appellent des observations de leur part (ATF 139 I 189 consid. 3.2).

Il est du devoir du tribunal de garantir aux parties un droit de réplique effectif dans chaque cas particulier. Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (ATF 139 I 189 consid. 3.2 et les références citées; arrêt TF 5D\_81/2015 du 4 avril 2016 consid. 2.3.2 et les références citées). Pour que le droit de réplique soit garanti, il faut que le tribunal laisse un laps de temps suffisant à la partie concernée, entre la

remise de la prise de position ou des pièces nouvelles et le prononcé de sa décision, pour qu'elle ait la possibilité de déposer des observations si elle l'estime nécessaire à la défense de ses intérêts.

Selon la jurisprudence, le délai d'attente sur lequel doit compter l'autorité de recours ne saurait, en règle générale, être inférieur à dix jours (arrêts TF 5A\_1022/2015 du 29 avril 2016 consid. 3.2.2 et les références citées; 5D\_81/2015 précité consid. 2.3.2 et 2.4.2 et les références citées). Ce délai d'attente comprend le temps nécessaire au plaideur pour faire parvenir son éventuelle réplique au tribunal (arrêt 5D\_81/2015 précité).

Une violation du droit d'être entendu qui n'est pas particulièrement grave peut être réparée devant l'autorité de recours lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une telle autorité disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente sur les questions qui demeurent litigieuses (ATF 136 III 174 consid. 5.1.2; 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 5A\_897/2015 du 1<sup>er</sup> février 2016 consid. 3.2.2), et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le justiciable (ATF 136 III 174 consid. 5.1.2 *a contrario*). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation de ce vice procédural devant l'autorité de recours est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A\_897/2015 du 1<sup>er</sup> février 2016 consid. 3.2.1; 5A\_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

Sur ce dernier point, la jurisprudence précise que le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée, sous peine de prolonger inutilement la procédure (arrêts TF 2P.20/2005 du 13 avril 2005 consid. 3.2; 6B\_734/2016 du 18 juillet 2017 consid. 1.1, non publié *in* ATF 143 IV 308; 2C\_759/2017 du 16 mai 2018 consid. 3.4).

4.2.2. Dans le cas d'espèce, il ressort du dossier que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) – chargée de l'instruction de la cause – a transmis pour information le 12 juin 2019 les ultimes observations déposées le 11 juin 2019 par la DAEC au mandataire des recourants. Celui-ci a posté une détermination spontanée le 21 juin 2019, reçue le 24 juin 2019 par la DSJ. Le Conseil d'Etat a rendu sa décision le 24 juin 2019 également, sans mentionner cette détermination, laquelle a été transmise pour information à la DAEC le 25 juin 2019. Il appert de ce qui précède qu'il s'est écoulé tout au plus dix jours entre l'envoi des ultimes observations de la DAEC au mandataire des recourants et le prononcé de la décision attaquée. La question de savoir si le droit d'être entendu des recourants a été violé peut rester indécise. En effet, même si tel devait être le cas, le Tribunal cantonal dispose du même pouvoir de cognition que le Conseil d'Etat en fait et en droit. Les recourants ont valablement pu faire valoir leur point de vue devant l'autorité de céans au moyen de leur mémoire de recours, de sorte que l'éventuelle violation du droit d'être entendu commise par l'autorité intimée a été réparée dans le cadre de la procédure de recours. Partant, ce grief doit être rejeté.

4.3. Enfin, les recourants se plaignent du fait que l'autorité intimée n'a pas donné suite à leurs requêtes de verser au dossier les documents en lien avec l'accord formel passé par la commune

avec la DAEC et le SeCA, respectivement de ne pas avoir ordonné la production de ces documents, en violation de son obligation d'instruire les faits essentiels.

Sur ce point, il peut être renvoyé à ce qui a été exposé au consid. 3 ci-dessus et, en particulier, au fait qu'il n'y a pas eu d'accord formel en tant que tel. Partant, il ne peut pas être reproché aux autorités de ne pas avoir produit, respectivement de ne pas avoir requis la production d'un document inexistant. Pour le reste, les dossiers des procédures objet des recours des 11 mars 2019 pouvaient être consultés par les recourants. Partant, ce grief doit également être rejeté.

5.

Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

6.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis solidairement à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants.

### **la Cour arrête :**

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision du 24 juin 2019 du Conseil d'Etat du canton de Fribourg est confirmée.

II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

IV. Notification.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA).

Fribourg, le 30 septembre 2019/jfr/vth

Le Président suppléant :

La Greffière-rapporteuse :