



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2024 187

602 2025 17

Arrêt du 20 mars 2025

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Dominique Gross, Anne-Sophie Peyraud
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A. _____ et B. _____, C. _____ et D. _____,
E. _____ et F. _____, G. _____ et H. _____, I. _____,
J. _____ et K. _____, L. _____ et M. _____,
N. _____ et O. _____, P. _____ et Q. _____,
R. _____ et S. _____, T. _____ et U. _____, V. _____
et W. _____, X. _____, **recourants**, représentés par
Me Jean-Christophe a Marca, avocat

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée**

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Approbation d'un plan
d'aménagement de détail – Recours contre une décision incidente de
suspension de la procédure

Recours du 25 novembre 2024 contre la décision du 12 novembre
2024

considérant en fait

A. A. _____ et B. _____, C. _____ et D. _____, E. _____ et F. _____, G. _____ et H. _____, I. _____, J. _____ et K. _____, L. _____ et M. _____, N. _____ et O. _____, P. _____ et Q. _____, R. _____ et S. _____, T. _____ et U. _____, V. _____ et W. _____, et X. _____, sont copropriétaires des art. yyy et zzz du registre foncier (RF) de la Commune de AA. _____.

Ces parcelles, situées en zone de centre (ZC), sont grevées des bâtiments assurances n°ababab et acacac. Elles sont soumises au plan d'aménagement de détail (PAD) AD. _____, adopté par le Conseil communal le 28 juin 1998, et dont la dernière modification a été approuvée le 22 février 2006 par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME).

La Commune de AA. _____ a procédé à la mise à l'enquête publique d'une nouvelle modification du PAD AD. _____, par avis publié dans la Feuille officielle (FO) n°aeaeae. A la suite de la première enquête publique, une correction du périmètre du PAD a été apportée et publiée dans la FO n°afafaf.

Les 1^{er} octobre 2018 et 17 mai 2019, les propriétaires précités ont formé opposition à l'encontre de cette modification et de son adaptation.

Le 14 février 2023, le Conseil communal a adopté la modification du PAD AD. _____. Par décision séparée du même jour, il a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, l'opposition formée par les propriétaires.

La commune a transmis le dossier du PAD à la DIME pour approbation le 27 février 2023.

Le 20 mars 2023, les opposants déboutés ont interjeté recours auprès de la DIME contre la décision d'adoption du PAD et la décision de rejet de leur opposition par la commune.

Par courrier du 8 novembre 2023, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a communiqué son préavis de synthèse d'examen final à la commune, l'informant que le PAD AD. _____ nécessitait des modifications pour être approuvé. Ces modifications concernaient notamment le report des chiffres de trafic dans le rapport explicatif, la certification du PAD par un géomètre et l'ajout d'un calcul global de toutes les surfaces de plancher bâties et celles disponibles. Au cours d'une séance tenue le ababab janvier 2024 entre des représentants de la commune et des services cantonaux concernés, il a été précisé qu'un plan devait être retravaillé sur des éléments formels, qu'une chronologie était souhaitée et que les surfaces de plancher devaient être définies globalement dans les périmètres d'évolution. Sur le plan procédural, le dossier ainsi complété devait faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête.

Par courrier du 28 mars 2024, la commune a sollicité de la DIME la suspension de la procédure d'approbation et de recours afin de mettre le PAD en conformité avec les remarques formulées par le SeCA. Le 10 mai 2024, les opposants déboutés ont déclaré ne pas adhérer à cette demande. Dans ce cadre, ils ont notamment requis un accès aux différents préavis.

B. Par décision du 12 novembre 2024, la DIME a suspendu la procédure d'approbation des plans du PAD AD. _____, ainsi que la procédure de recours associée. Elle a estimé que cette suspension était nécessaire pour permettre à la commune de modifier le PAD, modifications susceptibles de rendre le recours des opposants sans objet. La DIME a souligné que les procédures devaient être coordonnées et qu'elles ne pouvaient pas être analysées séparément. La DIME a également rejeté la demande d'accès des opposants aux différents préavis des services et organes consultés. Elle a précisé que le dossier, incluant ces derniers, serait accessible à la consultation publique dans les trente jours suivant la publication officielle des mesures envisagées par la DIME. Elle a donc estimé qu'il était prématuré d'autoriser l'accès à ces documents à ce stade de la procédure.

C. Par acte du 25 novembre 2024, les opposants interjettent recours contre cette décision devant le Tribunal cantonal. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à son annulation en tant qu'elle prononce la suspension de la procédure d'approbation et de la procédure de recours y relative.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants soutiennent que les motifs invoqués par l'autorité ne justifient pas la suspension des procédures précitées. Ils arguent du fait que les modifications requises par les services de l'État étaient connues depuis la consultation préalable et que la commune aurait donc pu les intégrer plus tôt. Ils estiment, de ce fait, que la commune n'agit pas de bonne foi en demandant la suspension de la procédure à ce stade. Ils considèrent en outre que, en sollicitant la suspension de manière aussi tardive, la commune a violé le principe de l'effet dévolutif du recours. Ils avancent également que la suspension n'est pas nécessaire, la procédure actuelle pouvant se poursuivre. En effet, la commune aurait la possibilité d'initier ultérieurement une nouvelle procédure, distincte, pour prendre en compte les préavis des services consultés. Les recourants allèguent que l'action de la commune est motivée par la volonté de favoriser l'intérêt privé d'un promoteur immobilier au détriment de l'intérêt général. Enfin, ils reprochent à la DIME d'avoir fait preuve d'arbitraire en accédant à la requête de suspension tardive de la commune, en dépit de prescriptions claires et incontestables.

D. Le 20 janvier 2025, la commune conclut à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours, et au maintien de la décision attaquée. Elle fait valoir qu'elle a entretenu des contacts réguliers avec le SeCA afin d'intégrer ses remarques relatives au PAD. Elle soutient que cette démarche relève de son autonomie communale. Elle allègue, à l'inverse de ce que prétendent les recourants, que ce sont ces derniers qui cherchent à prolonger la procédure par tous les moyens procéduraux possibles, démontrant ainsi, selon elle, leur intention dilatoire. Elle requiert, à ce titre, la levée de l'effet suspensif au recours (602 2025 17).

Le 24 janvier 2025, les recourants répliquent aux allégations de la commune, estimant que leur nature et le ton employé justifient impérativement une réponse. Ils sollicitent, par conséquent, l'autorisation de consulter le dossier en possession du Tribunal.

Le 28 janvier 2025, le Juge délégué à l'instruction précise que le délai accordé à la DIME pour la production de son dossier n'a pas encore expiré. Il autorise néanmoins les recourants à prendre contact avec le greffe du Tribunal pour consulter le dossier disponible, une fois celui-ci complété par les pièces de la DIME.

Le 7 février 2025, la DIME conclut au rejet du recours et se réfère, pour l'essentiel, aux considérants de la décision attaquée. Elle précise toutefois que les points litigieux soulevés dans le cadre du recours pendant devant elle (établissement du terrain de référence, parkings souterrains, report

d'indices) sont distincts des points que la commune a indiqué vouloir modifier dans sa requête de suspension. La DIME conteste, par conséquent, la qualité pour recourir des recourants contre la décision de suspension. Sur le fond, elle estime que les conditions d'une suspension de la procédure sont remplies. Elle fait valoir que la décision d'adoption du PAD par la commune, une fois le dossier modifié, est susceptible d'influencer, d'une part, la décision d'approbation de la DIME et, d'autre part, la décision sur le recours contre la décision d'adoption du PAD. La suspension, en permettant la correction du dossier, garantit une économie de procédure. En l'absence de ces corrections, la décision d'approbation aurait dû être assortie de conditions, comme le soulignent les remarques du SeCA. La DIME affirme, en conclusion, que la suspension vise à assurer la qualité et la conformité légale du processus d'aménagement, et non à porter préjudice aux recourants.

Par courrier du 21 février 2025, les recourants réfutent les allégations de l'autorité intimée et contestent toute interprétation de leur silence comme un aveu tacite. Ils affirment leur intérêt à recourir contre la décision de suspension de la procédure et en contestent le bien-fondé.

E. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

1.1. La décision attaquée, ne mettant pas fin à la procédure, revêt un caractère incident. Le recours a été interjeté dans le délai de dix jours prescrit par l'art. 79 al. 2 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), et dans les formes prescrites. L'avance de frais a également été versée dans le délai imparti.

1.2. Selon l'art. 120 al. 2 CPJA (en lien avec l'al. 1), les décisions incidentes – autres que celles relatives à la compétence, à la récusation, à la langue de procédure, à l'effet suspensif et à l'assistance judiciaire – ne peuvent faire l'objet d'un recours séparé que si elles sont susceptibles de causer un préjudice irréparable ou si l'admission immédiate du recours permet d'aboutir à une décision finale et d'éviter ainsi une procédure probatoire longue et coûteuse.

La notion de préjudice irréparable est identique à celle figurant à l'art. 46 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). La jurisprudence fédérale en la matière est donc applicable par analogie au droit cantonal. Il est généralement admis que la condition du préjudice irréparable est remplie lorsque le recourant justifie d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente contestée (cf. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, p. 142). Cet intérêt peut être de nature juridique ou factuelle, et inclut les intérêts économiques de la partie, pour autant que le recours ne vise pas uniquement à éviter une prolongation ou un renchérissement de la procédure (cf. ATF 135 II 30 consid. 1.3.4 et 116 Ib 344 consid. 1b; arrêts TC FR 602 2022 111 du 4 mai 2023 consid. 2.1 et 602 2019 92 du 12 septembre 2019 consid. 4). Le désavantage subi par le recourant doit revêtir une certaine importance, il n'est pas nécessaire qu'il soit existentiel. Le dommage encouru doit toutefois être établi ou, à tout le moins, rendu vraisemblable; une simple éventualité ne suffit pas (cf. arrêt TC FR 602 2022 111 du 4 mai 2023 consid. 2.1).

Lorsque l'on examine la portée d'une décision de suspension et ses effets pour les parties au procès, il faut prendre en considération deux situations différentes: d'une part celle où la partie, estimant que sa cause n'a pas été jugée dans un délai raisonnable, se plaint d'une violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ou d'une autre garantie correspondante, l'objet du recours pouvant alors être soit une décision expresse – le cas échéant une ordonnance de suspension –, soit le silence ou l'inaction de l'autorité; d'autre part, celle où la partie conteste la suspension de la procédure non pas en invoquant la garantie du jugement dans un délai raisonnable (ou le principe de la célérité), mais en présentant d'autres griefs, par exemple l'inopportunité de cette mesure. Dans la première hypothèse, le Tribunal fédéral considère que la condition du préjudice irréparable est réalisée. Cette jurisprudence s'applique essentiellement aux cas où la suspension de la procédure a été prononcée *sine die*, pour une durée indéterminée, ou lorsque la reprise de la procédure dépendait d'un événement incertain, sur lequel l'intéressé n'avait aucune prise (cf. ATF 138 IV 258 consid. 1.1; 134 IV 43 consid. 2; arrêt TF 8C_479/2015 du 18 décembre 2015 consid. 2.4).

1.3. En l'espèce, la décision attaquée suspend la procédure d'approbation des plans du PAD AD. _____, afin de permettre à la commune de procéder à des adaptations, conformément aux remarques et conditions formulées par les différents services. Or, la simple prolongation de la procédure ne constitue pas un préjudice d'une intensité suffisante pour admettre la possibilité de contester immédiatement la décision incidente. Le fait que les recourants s'exposent à devoir supporter davantage de frais de procédure et à devoir prendre d'autant plus à leur charge les frais liés aux interventions de leur mandataire n'est pas non plus suffisant conformément à la jurisprudence précitée. En ce sens, les recourants ne démontrent pas de manière convaincante en quoi ils subiraient un préjudice irréparable au sens de l'art. 120 al. 2 CPJA.

Partant, leur recours est irrecevable

2.

Cela étant, même s'il y avait lieu d'admettre que les recourants puissent se prévaloir d'un autre dommage irréparable, quand bien même les recourants ne prétendent pas non plus qu'il y aurait, de ce fait, un quelconque retard à statuer – ce qu'ils n'expliquent toutefois pas – le recours est manifestement mal fondé et devrait, dans tous les cas, être rejeté.

2.1. En effet, conformément à la procédure établie aux art. 83 ss de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), les plans d'affectation des zones, les plans d'aménagement de détail et leur réglementation sont mis à l'enquête publique pendant trente jours, par dépôt au secrétariat communal et à la préfecture. L'avis d'enquête est publié dans la Feuille officielle, au pilier public ainsi que, éventuellement, par tout autre moyen de communication disponible. La commune met à la disposition de tout ou toute intéressé-e les plans et leur réglementation, sous forme électronique. Les documents mis à disposition sous cette forme sont dépourvus de la foi publique (art. 83 al. 1 LATeC). Les plans et leur réglementation sont sujets à opposition (art. 83 al. 2 LATeC). Le conseil communal statue, par une décision motivée, sur les oppositions non liquidées (art. 85 al. 1 LATeC). Il adopte les plans et leur réglementation (art. 85 al. 2 LATeC).

Une fois les plans adoptés par la commune, le Service établit un préavis de synthèse à l'intention de la Direction, après avoir consulté, au besoin, les services et organes intéressés (art. 86 al. 1 LATeC). Lorsque la Direction entend ne pas approuver des mesures prévues dans les plans et les

règlements adoptés ou prendre dans sa décision d'approbation des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique, les intéressés sont préalablement entendus, selon les modalités fixées dans le règlement d'exécution (art. 86 al. 2 LATeC). La Direction examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 LATeC). Les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours à la Direction (art. 88 al. 1 LATeC). Simultanément à sa décision d'approbation ou de non-approbation des plans et des règlements, la Direction statue sur les recours interjetés contre les décisions communales sur les oppositions (art. 88 al. 2 LATeC).

Conformément à l'art. 89 LATeC, la modification de plans ou de règlements intervenant dans le cours de la procédure d'approbation est soumise à une nouvelle procédure d'enquête et d'opposition (al. 1). Il en va de même des modifications consécutives à l'approbation (al. 2 1^{re} phrase). Selon l'art. 92 al. 1 LATeC, la commune ou la Direction peut suspendre la procédure d'un plan d'aménagement de détail au moyen d'une décision incidente, lorsque le plan à établir risque de compromettre des mesures d'aménagement en cours d'étude.

2.2. Lorsque les plans sont approuvés sous conditions, la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation s'inscrit dans le prolongement de la procédure d'approbation. L'objet de cette procédure subséquente demeure donc lié à la procédure principale. La procédure d'adaptation ne constitue pas un moyen de réaliser des modifications substantielles et inédites de l'aménagement local; elle doit, en principe, se limiter à des mesures ayant déjà fait l'objet d'un débat. Si des modifications de détail, non discutées initialement, peuvent être introduites par le planificateur local lors de l'adaptation, leur portée doit rester limitée (cf. arrêt TC FR 602 2024 77 du 14 janvier 2025 consid. 4.1).

2.3. En l'espèce, il convient de rappeler que, dans son préavis de synthèse d'examen final, le SeCA a présenté à la commune deux options: poursuivre la procédure d'approbation, puis, le cas échéant, engager la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation qui seraient fixées, ou modifier les plans dans le cadre de la procédure d'approbation principale, conformément à l'art. 89 al. 1 LATeC. L'argument des recourants selon lequel la commune n'était pas habilitée à opérer ce choix est donc dénué de tout fondement et contredit le texte clair de la loi cantonale.

Il ne peut, par conséquent, être reproché à la commune d'avoir souhaité modifier immédiatement les plans du PAD AD. _____, de les soumettre à une nouvelle enquête publique, puis de les présenter à la DIME pour approbation, après leur adoption par le conseil communal et le traitement des oppositions éventuelles.

Dans ces circonstances, la DIME était d'abord fondée, conformément à l'art. 92 al. 1 LATeC, à suspendre la procédure d'un plan d'aménagement de détail par une décision incidente. Cette disposition spéciale précise et complète le régime général de l'art. 42 al. 1 CPJA, qui permet à l'autorité de suspendre une procédure pour de justes motifs, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait en être influencée de manière déterminante.

2.4. Si les recourants soutiennent alors qu'une "suspension" ne se justifiait pas, s'agissant de la modification de plans dans le cadre d'une seule procédure d'approbation, il y a lieu de rappeler que les plans approuvés par la DIME sont d'abord adoptés par l'autorité communale. Il incombait donc bien à la commune de lui demander de surseoir à statuer afin de lui permettre de modifier les plans, de les adopter et de traiter les éventuelles oppositions. Ce n'est qu'à l'issue de cette étape que la

DIME pourra statuer sur l'approbation, avec ou sans conditions, ou la non-approbation des modifications du PAD AD._____.

Partant, la suspension de la procédure devant la DIME pour permettre à la commune de procéder à la procédure de mise à l'enquête et d'adoption des plans est donc également conforme à l'art. 42 al. 1 let. a CPJA (cf. ég. ATF 130 V 90 consid. 5). Les recourants se contentent d'affirmer qu'aucun motif sérieux ne justifie la suspension de la procédure de recours, sans démontrer en quoi il ne serait pas tolérable de la suspendre pour permettre à la commune de tenir compte des remarques et conditions du SeCA et des services consultés. Une telle démarche, en plus d'être prévue par l'art. 89 al. 1 LATeC, est conforme aux principes d'économie de la procédure et de célérité, puisqu'elle permet d'intégrer directement les modifications requises par les services cantonaux spécialisés dans la procédure principale d'approbation, évitant ainsi une procédure d'adaptation ultérieure. En ce sens, la suspension ordonnée satisfait à la condition précitée et est susceptible d'influencer de manière déterminante l'issue du litige; elle repose donc sur des motifs objectifs au sens de l'art. 42 al. 1 let. a CPJA, d'autant plus qu'aucun retard intolérable n'en résulte pour les recourants.

2.5. Il n'apparaît donc pas que l'autorité communale ait adopté un comportement contradictoire et contraire à la bonne foi. L'argument selon lequel le principe de l'effet dévolutif du recours, principe général de la procédure administrative, empêcherait la commune de modifier les plans durant la procédure d'approbation devant la Direction est manifestement infondé, cette faculté découlant expressément de la loi spéciale régissant la procédure d'approbation des plans. Quant aux allégations selon lesquelles l'action de la commune serait motivée par la volonté de favoriser des intérêts particuliers, il convient de rappeler que la commune a déclaré agir principalement pour se conformer aux remarques et conditions des services cantonaux consultés. Les arguments avancés par les recourants à cet égard apparaissent donc dénués de toute substance. La décision attaquée n'apparaît, par conséquent, nullement entachée d'arbitraire.

3.

Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, le recours (602 2024 187) est irrecevable.

Partant, la requête de retrait d'effet suspensif (602 2025 17) devient sans objet et doit être rayée du rôle.

4.

Vu l'issue du recours, les frais de la procédure doivent être solidairement mis à la charge des recourants qui succombent (art. 131 CPJA). Ils sont fixés à CHF 1'500.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 2'000.- versée par les recourants. Le solde de CHF 500.- leur est restitué.

Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de partie (art. 137 ss CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours (602 2024 187) est irrecevable.
- II. La requête de retrait de l'effet suspensif (602 2025 17), devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 1'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 2'000.- déjà versée. Le solde de CHF 500.- leur est restitué.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- V. Notification.

Cette décision 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 un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 20 mars 2025/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur