

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_196/2007 /col
1C_197/2007

Arrêt du 27 février 2008
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger et Fonjallaz. Greffier: M. Parmelin.

Parties
Cause 1C_196/2007
A. _____,
recourante, représentée par Mes Jean-Yves Hauser et
David Ecoffey, avocats,

Cause 1C_197/2007
B. _____,
recourante, représentée par Mes Jean-Yves Hauser et David Ecoffey, avocats,

contre

Etat de Fribourg, intimé, agissant par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et
des constructions du canton de Fribourg, case postale, 1701 Fribourg,
Conseil communal de la Ville de Fribourg,
place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg,
Préfet du district de la Sarine, Grand'Rue 51,
case postale 96, 1702 Fribourg.
permis de construire.

Objet
recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de
Fribourg du 31 mai 2007.

Faits:

A.
La société A. _____ est notamment propriétaire des parcelles nos 7077 et 7093 du
registre foncier de la commune de Fribourg. Ces biens-fonds supportent plusieurs
bâtiments industriels, remis partiellement à bail à la société B. _____, spécialisée dans
la fabrication de chocolat, qui y concentre ses services administratifs ainsi que ses activités
de production, de distribution, de commercialisation et de vente directe. Ils font l'objet d'un
plan d'aménagement de détail "Route de la Fonderie" approuvé par le Conseil d'Etat du
canton de Fribourg en date du 20 décembre 1994. L'Etat de Fribourg est propriétaire des
parcelles nos 7502 et 7503 sises dans la zone de construction d'intérêt général I du plan
d'aménagement local de la commune de Fribourg du 23 décembre 1991. La parcelle n°
7503 supporte entre autres constructions l'ancien bâtiment Troller, qui accueille une partie
des locaux de l'Ecole des Métiers, le long de la route de la Fonderie. Elle est séparée à
l'ouest de la parcelle n° 7077 par la route Albert-Gockel.
Le 29 octobre 2004, l'Etat de Fribourg a déposé une demande de permis de construire
portant sur la démolition de l'immeuble Troller et la construction d'un bâtiment de quatre
niveaux destiné à accueillir les locaux de la nouvelle Ecole des Métiers de Fribourg sur les
parcelles nos 7502 et 7503. Ce bâtiment, issu d'un concours d'architecture, présente des
façades de respectivement 180,23 mètres le long de la route de la Fonderie et de 22,40
mètres de large du côté du chemin du Musée et de la route Albert-Gockel, pour une
hauteur maximale de 18,60 mètres. Il dispose d'un parking souterrain de 59 places dont
l'entrée donne sur cette dernière artère. L'Etat de Fribourg a déposé le même jour une
demande de dérogation à l'art. 216 du règlement communal relatif au plan d'affectation des
zones et à la police des constructions (RCU) et au plan des limites de construction

approuvés le 23 décembre 1991 pour implanter la façade ouest du bâtiment en limite de parcelle à une distance de 6,53 mètres de l'axe de la route Albert-Gockel, dans l'alignement avec les autres bâtiments existants édifiés sur la parcelle n° 7503. Les demandes de permis et de dérogation ont été mises à l'enquête publique le 5 novembre 2004.

A. _____ et B. _____ ont fait opposition le 19 novembre 2004 à la demande de permis de construire auprès du Préfet du district de la Sarine. Elles ont déposé le même jour une détermination sur la dérogation requise, accompagnée d'une demande d'indemnité à l'Etat de Fribourg de 6'500'000 fr. Dans leur opposition, elles faisaient valoir entre autres arguments le non-respect des règles sur les distances aux limites par rapport au domaine public et à la parcelle n° 7077, la dangerosité pour les piétons de l'accès au parking souterrain et la mauvaise intégration du bâtiment projeté dans le site urbain. Elles demandaient que cet immeuble s'implante à quelque trente mètres en retrait de la limite de propriété de manière à préserver la vue sur le bâtiment abritant le siège administratif de la maison B. _____ et classé en note 2 à l'inventaire des biens culturels immobiliers de la commune de Fribourg.

Le 18 octobre 2005, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a accordé la dérogation requise après avoir recueilli le préavis favorable de la Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. A. _____ et B. _____ ont recouru le 24 novembre 2005 contre cette décision auprès du Préfet du district de la Sarine. Statuant le 31 août 2006, ce dernier a écarté les oppositions de A. _____ et B. _____ contre le permis de construire, rejeté les recours formés contre la décision communale accordant la dérogation et délivré les permis de construire et de démolir sollicités par l'Etat de Fribourg. Il a imparti un délai de nonante jours à A. _____ pour ouvrir une action en indemnisation devant le juge de l'expropriation. Le 29 novembre 2006, A. _____ a déposé une demande d'indemnité à l'encontre de l'Etat de Fribourg à hauteur de 3'200'000 fr. auprès de la Commission d'expropriation du canton de Fribourg. Au terme d'un arrêt rendu le 31 mai 2007, le Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a rejeté les recours formés contre la décision préfectorale du 31 août 2006 par A. _____ et B. _____ après les avoir joints.

B.

Par actes séparés du 6 juillet 2007, A. _____ et B. _____ ont formé un recours en matière de droit public au terme duquel ils demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que les décisions du Préfet de la Sarine du 31 août 2006 et de la Commune de Fribourg du 18 octobre 2005, de refuser la dérogation à la limite de constructions sur la route Albert-Gockel sollicitée par l'Etat de Fribourg, d'admettre leur opposition et de dire que le bâtiment projeté ne peut être construit qu'à une distance égale ou supérieure à 9,30 mètres de la limite du fonds destiné à le supporter. Elles concluent subsidiairement à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouveau jugement dans le sens des considérants. Elles se plaignent d'arbitraire dans l'application du droit cantonal et d'une violation de leur droit d'être entendues.

Le Tribunal administratif, le Conseil communal de la Ville de Fribourg, l'Etat de Fribourg et le Préfet de la Sarine concluent au rejet des recours.

C.

Par ordonnance du 11 septembre 2007, le Président de la Ire Cour de droit public a partiellement admis les requêtes d'effet suspensif présentées par les recourantes, l'Etat de Fribourg étant autorisé à entreprendre les travaux de terrassement, les travaux spéciaux et les déviations des conduites existantes.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Les recours sont formés contre le même arrêt, pour des motifs semblables. Les recourantes, représentées par les mêmes avocats, ne font par ailleurs valoir aucun intérêt contradictoire commandant un prononcé séparé. Par conséquent, il se justifie de joindre les deux causes et de statuer par un seul arrêt (art. 24 PCF applicable vu le renvoi de l'art. 71 de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]).

2.

Dirigés contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, les recours sont recevables comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (**ATF 133 II 249** consid. 1.2 p.

251). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée.

Les recourantes ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. En tant que propriétaire d'une parcelle voisine, respectivement locataire de plusieurs bâtiments érigés sur celle-ci, elles sont particulièrement touchées par l'arrêt attaqué confirmant l'octroi d'un permis de construire portant sur un projet qu'elles tiennent pour non conforme aux règles relatives aux distances aux limites. Elles peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Leur qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF est à l'évidence donnée. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont par ailleurs réunies de sorte qu'il y a lieu de statuer sur le fond.

3.

Les recourantes voient une violation crasse de la procédure cantonale dans le fait que le Préfet de la Sarine a délivré le permis de construire avant que le juge de l'expropriation n'ait statué sur l'indemnité qu'elles avaient réclamée à l'Etat de Fribourg, respectivement sur les sûretés que celui-ci devait fournir en compensation de la dérogation requise aux règles sur les distances aux limites. Elles reprochent à la cour cantonale d'avoir couvert cette violation au terme d'une interprétation arbitraire du droit cantonal et en portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à leur droit d'être entendues.

3.1 Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral qui était la sienne sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire (**ATF 133 II 249** consid. 1.2.1 p. 251). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (**ATF 133 I 149** consid. 3.1 p. 153 et les arrêts cités), ce qu'il revient aux recourantes de démontrer en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF (**ATF 133 II 396** consid. 3.2 p. 400).

3.2 L'art. 166 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) prévoit que lorsqu'un propriétaire au bénéfice d'une dérogation se propose de construire un bâtiment qui cause un préjudice important aux propriétaires voisins, ceux-ci peuvent lui réclamer une indemnité (al. 1). A défaut d'entente, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation (al. 2). Sauf consentement des voisins, le permis n'est accordé par le préfet que lorsque l'indemnité est versée ou que sont fournies les sûretés fixées par le juge (al. 3). Le règlement d'exécution fixe la procédure (al. 4). Celle-ci fait l'objet des art. 90 ss du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATEC). L'art. 98 RELATEC dispose qu'avant d'accorder un permis de construire comportant une dérogation, le préfet tente la conciliation entre le propriétaire et les voisins qui demandent une indemnité. En cas d'échec de la conciliation, il impartit aux voisins un délai de nonante jours pour ouvrir action en indemnisation devant le juge de l'expropriation (art. 99 RELATEC). Tant que l'indemnité fixée par le juge n'est pas versée, l'octroi du permis de construire ne peut intervenir qu'avec le consentement des voisins ou si des sûretés sont fournies (art. 100 al. 1 RELATEC). Le droit des voisins de recourir contre la décision d'octroi du permis, pour des motifs étrangers à la dérogation, reste réservé même après le jugement sur la demande d'indemnisation (art. 100 al. 2 RELATEC). Dès le moment où la conciliation tentée par le préfet n'a pas abouti, le propriétaire au bénéfice de la dérogation peut requérir le juge de l'expropriation de fixer les sûretés prévues à l'art. 166 al. 3 de la loi. Le juge procède en la forme sommaire (art. 101 al. 1 RELATEC). A défaut d'ouverture de l'action en indemnisation ou en cas d'abandon de celle-ci, les sûretés sont restituées à celui qui les a fournies (art. 101 al. 2 RELATEC). Le droit à l'indemnisation s'éteint si la demande d'indemnité n'a pas été déposée dans le délai ou si l'action en indemnisation n'a pas été ouverte dans le délai de nonante jours fixé à l'art. 99 (art. 102 RELATEC).

3.3 Se fondant sur un arrêt rendu le 15 septembre 2004, le Tribunal administratif a admis que les dispositions précitées interdisaient la délivrance d'un permis de construire tant que des sûretés n'ont pas été fournies au voisin opposé au projet qui demande une indemnité, le but de la règle étant d'éviter que le requérant puisse bénéficier de la dérogation sans que le voisin dispose préalablement de la garantie d'obtenir le paiement de l'indemnité qui lui est due. Il a néanmoins retenu que ce risque n'existait pas lorsque, comme en l'espèce, la requête émane d'une collectivité publique. Il a, partant, considéré que même si la

procédure suivie était erronée, les recourantes n'en subissaient aucun désavantage et que l'annulation du permis de construire en pareilles circonstances constituerait un formalisme excessif.

3.4 Un vice de forme est réparable, selon la jurisprudence, si le droit de procédure applicable octroie la possibilité de corriger l'acte vicié ou si le principe de l'interdiction du formalisme excessif l'exige (cf. **ATF 130 III 202** consid. 3.3.2 p. 211; arrêt 1P.141/2004 du 10 mai 2004 consid. 2 publié à la RDAF 2005 I p. 58). Tel est le cas lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable par le droit cantonal, soit dans la sanction qui lui est attachée (**ATF 132 I 249** consid. 5 p. 253). La possibilité de renoncer à l'annulation de l'acte vicié en application de ce principe dépend ainsi avant tout de la gravité de l'irrégularité commise (cf. **ATF 133 I 178** consid. 3.5 p. 183/184) et de ses effets sur la situation des tiers concernés (cf. arrêt publié à la RDAF 1978 p. 53 où le Tribunal fédéral a estimé formaliste à l'excès l'annulation d'un permis de construire en raison de l'absence de mention d'une dérogation dans la demande de permis car les recourants n'avaient subi aucun préjudice du vice de forme allégué). La finalité de la règle de forme peut être importante pour apprécier la situation juridique résultant du vice de forme, c'est-à-dire ses effets sur les rapports juridiques subjectifs entre les parties. En effet, la prescription de forme détermine les conséquences juridiques que le défaut entraîne dans un cas particulier; si elle ne les prévoit pas expressément, la règle de forme doit être interprétée, en se référant en particulier à son but et aux travaux préparatoires. Lorsque l'invalidité aboutit à des effets contraires, étrangers ou inappropriés à la finalité recherchée, il se justifie de les restreindre, par interprétation téléologique, à la mesure requise par le but de protection visé par la norme violée. En d'autres termes, la portée et les effets de la forme prescrite doivent être limités par le but et le sens de la règle instituant une exigence formelle (cf. **ATF 120 II 341** consid. 4b p. 346).

3.5 En l'occurrence, ni la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions ni son règlement d'exécution ne prévoient une dispense en faveur des collectivités publiques de l'obligation de fournir des sûretés en compensation de l'octroi d'une dérogation, comme cela est le cas en matière d'expropriation (cf. art. 126 de la loi fribourgeoise sur l'expropriation). On cherche en vain un éventuel renvoi, fût-ce implicite, aux dispositions de la loi d'expropriation qui permettraient d'appliquer cette solution dans le cas particulier. L'obligation de fournir des sûretés avant de délivrer le permis de construire tend à garantir que les voisins prétendument touchés par l'octroi d'une dérogation seront effectivement indemnisés pour le dommage susceptible d'en résulter. Cet objectif n'est pas mis en péril dans le cas particulier puisque l'Etat de Fribourg est solvable, ce que ne contestent pas les recourantes. On peut néanmoins se demander si ce constat est suffisant pour couvrir l'irrégularité dont s'est rendu coupable le préfet en délivrant le permis de construire sans attendre l'issue de la procédure d'expropriation ou, à tout le moins, une décision du juge quant à la fourniture de sûretés. L'obligation de verser une indemnité ou des sûretés peut en effet avoir une influence pour l'auteur du projet, sans égard à sa solvabilité, qui pourrait l'inciter à renoncer à celui-ci et à présenter un projet conforme à la réglementation en vigueur (cf. art. 103 RELATeC). Le juge de l'expropriation est en mesure de prendre rapidement une décision à ce sujet. On ne saurait dire que l'application de la procédure prévue aux art. 166 LATeC et 98 ss RELATeC aux collectivités publiques serait extrêmement rigoureuse si une exception n'était pas consentie en leur faveur. La solution retenue est d'autant plus critiquable que cette pratique illicite avait déjà été relevée auparavant par le Tribunal administratif dans un arrêt rendu le 15 septembre 2004. Vu l'issue du recours, cette question peut néanmoins demeurer indécise.

4.

Les recourantes soutiennent que le projet litigieux ne respecterait pas les règles sur les distances aux limites résultant de la LATeC en tant que la façade ouest du bâtiment s'implanterait en limite de propriété et qu'il nécessiterait une dérogation dont l'octroi serait injustifié. Elles contestent en particulier le calcul retenu sur ce point dans l'arrêt attaqué.

4.1 L'immeuble litigieux, destiné à accueillir la nouvelle Ecole des métiers, s'implante dans la zone de construction d'intérêt général I du plan d'aménagement local de la commune de Fribourg, caractérisée par l'ordre non contigu. L'art. 161 al. 2 LATeC dispose en pareil cas que les constructions doivent être implantées en observant les distances aux limites et les distances entre bâtiments. L'art. 164 LATeC prévoit que, dans l'ordre non contigu, la distance d'un bâtiment aux limites du fonds est au moins égale à la moitié de la hauteur totale du bâtiment mesurée à son point le plus haut par rapport au terrain naturel, mais au

minimum de quatre mètres (al. 1). Cette distance doit être augmentée en fonction de la longueur du bâtiment conformément au règlement d'exécution (al. 2). Il peut être fait exception à la règle de l'alinéa précédent pour des bâtiments dont l'implantation, fixée dans un plan d'aménagement de détail, est compatible avec la sauvegarde de la vue et de l'ensoleillement. La surlongueur est néanmoins applicable par rapport aux fonds voisins des terrains compris dans le périmètre du plan d'aménagement de détail (al. 3). L'alinéa 2 n'est pas applicable aux bâtiments industriels, artisanaux et commerciaux implantés dans les zones affectées à cet effet, à l'exception de ceux qui sont situés en limite d'autres zones à bâtir (al. 4). La distance entre bâtiments d'habitation doit correspondre au moins à la somme des distances prescrites en limite de fonds (al. 5). L'art. 62 al. 1 RELATeC précise que la distance de base d'un bâtiment à la limite du fonds est au moins égale à la moitié de la hauteur totale admise par les prescriptions de la zone considérée, mais au minimum à 4 mètres, sous réserve des prescriptions spéciales de la police du feu. Selon l'art. 62 al. 5 RELATeC, cette règle est applicable pour le calcul des distances entre bâtiments d'habitation construits sur un même fonds, ainsi qu'aux distances fixées par des limites de construction. Quant à l'art. 62 al. 7 RELATeC, il prévoit que la distance entre bâtiments d'habitation ne s'applique pas aux bâtiments séparés par une route publique. Les dispositions de la législation sur les routes relatives aux fonds voisins des routes sont réservées selon l'art. 64 al. 4 RELATeC.

En vertu de l'art. 136 al. 1 et 2 RCU, la distance de base à la limite du fonds d'un bâtiment principal est égale à la moitié de sa hauteur. Au minimum de 4 mètres, cette distance se mesure conformément aux prescriptions de l'art. 62 al. 3 et 4 RELATeC. La distance à la limite du fonds est augmentée conformément aux dispositions de l'art. 63 al. 1 RELATeC. 4.2 Appliquant ces principes, la cour cantonale a retenu que la distance de base à observer devait être au minimum de 9,30 mètres en direction de l'ouest compte tenu de la hauteur de la façade du bâtiment projeté. Elle a admis que cette distance était respectée en la calculant toutefois par rapport à la limite de la propriété de la recourante A. _____ et non par rapport à la limite de la parcelle n° 7503 sur lequel le bâtiment projeté serait édifié. Elle a ainsi inclus la largeur de la route Albert-Gockel dans le calcul de la distance et a mesuré cette dernière par rapport à la limite du bien-fonds sis de l'autre côté de cette artère. La distance aux limites par rapport à la limite de propriété voisine serait alors respectée puisque le bâtiment s'implanterait à 13 mètres environ de la limite de la parcelle n° 7077. Par ailleurs, les règles sur les distances entre bâtiments d'habitation prévues à l'art. 164 al. 5 LATeC ne s'appliqueraient pas s'agissant de bâtiments qui ne sont pas voués au logement.

Les recourantes tiennent cette interprétation pour contraire au texte clair des art. 136 al. 1 RCU et 164 al. 1 LATeC, qui commandent de calculer cette distance par rapport à la limite du fonds qui supporte l'immeuble projeté, de sorte que la façade ouest aurait dû s'implanter à une distance de 9,30 mètres par rapport à la limite de la parcelle n° 7503 pour satisfaire aux exigences réglementaires. Une dérogation à ces dispositions aurait également dû être requise et les conditions posées à son octroi ne seraient pas réunies.

4.3 En l'espèce, il n'est pas contesté que les règles sur les distances aux limites prévues par la LATeC s'appliquent concurrentement à celles fixées par la loi sur les routes, nonobstant l'art. 62 al. 7 RELATeC jugé non conforme à la loi par la cour cantonale selon un arrêt cité dans la décision attaquée. Partant, c'est à juste titre que le Tribunal cantonal a, en premier lieu, examiné la conformité du projet litigieux au regard des règles applicables en matière d'aménagement du territoire et des constructions. Ni le règlement communal relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions ni la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution ne définissent spécifiquement la manière de calculer la distance aux limites lorsque deux biens-fonds sont séparés par une voie publique. En règle générale, la distance qu'un bâtiment doit observer par rapport à la limite de propriété est calculée depuis la façade de l'immeuble jusqu'à la limite du bien-fonds considéré (cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 87/ 88; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berne 2002, 4ème éd., p. 206; Daniela Ivanov, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, thèse Fribourg 2006, p. 60). Les art. 164 al. 1 LATeC, 62 al. 1 RELATeC et 136 al. 1 RCU vont dans le même sens. La question de savoir si les conditions posées par la jurisprudence pour s'écarter du texte clair d'une disposition par voie d'interprétation sont réunies peut rester indécise. Même si l'on voulait admettre que le législateur ne visait que l'hypothèse usuelle de deux biens-fonds directement voisins et que l'on puisse se référer au but de la norme pour ne pas l'appliquer lorsque le fonds concerné jouxte une voie publique, par essence inconstructible, la solution retenue, consistant à prendre en compte la route dans

son intégralité dans le calcul de la distance à respecter par rapport à la limite de propriété voisine, n'en serait pas moins insoutenable.

La distance entre les bâtiments situés de part et d'autre d'une voie publique pourrait certes être exagérément grande si la distance aux limites devait être calculée par rapport à la limite de la parcelle supportant le projet à édifier sans prendre en compte la largeur de la route. A l'inverse, si chacun des propriétaires riverains était autorisé à prendre en compte la largeur de la voie publique dans son intégralité et que celle-ci devait se révéler peu importante, la distance entre bâtiments pourrait être inférieure à celle qui devrait être normalement observée entre deux parcelles bâties se jouxtant directement. Au surplus, si la largeur de la route ne pouvait être utilisée qu'une fois, la règle préconisée par le Tribunal cantonal pourrait conduire à favoriser le propriétaire qui réaliserait une construction avant son voisin et aurait ainsi le bénéfice exclusif de la largeur de la route. De tels résultats ne sauraient être cautionnés sous l'angle de l'arbitraire, sauf éventuellement s'ils faisaient l'objet d'une base légale expresse, dans la mesure où ils sont de nature, d'une part, à compromettre les buts poursuivis par les règles sur les distances aux limites consistant à ménager des espaces suffisants entre les bâtiments pour des raisons de sécurité et de salubrité et, d'autre part, à créer des inégalités de traitement injustifiées entre propriétaires fonciers (cf. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4ème éd., Zurich 2006, p. 12-32). Une méthode de calcul qui permettrait d'éviter de telles conséquences pourrait être celle de prendre l'axe de la route comme limite fictive de propriété.

En outre, il ne suffit pas que la décision attaquée soit insoutenable dans sa motivation pour conduire à son annulation; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (cf. **ATF 133 I 149** consid. 3.1 précité). Le projet litigieux pourrait être considéré comme admissible pour autant que l'addition des distances entre la nouvelle Ecole des métiers et le bâtiment érigé sur la parcelle n° 7077 était conforme à celle qui devrait être normalement respectée en vertu art. 164 al. 1 LATeC, 62 al. 1 RELATeC et 136 al. 1 RCU si les biens-fonds n'étaient pas séparés par une voie publique. Les éléments de fait font cependant défaut pour procéder au calcul pertinent dans la mesure où l'on ignore la hauteur du bâtiment abritant le siège de la maison B._____ . Si la distance entre les bâtiments devait se révéler insuffisante, le projet litigieux ne pourrait être admis que moyennant l'octroi d'une dérogation aux conditions prévues à l'art. 165 LATeC.

Il y a lieu de souligner que les considérations qui précèdent font abstraction de l'art. 164 al. 2 LATeC qui prévoit que la distance aux limites doit être augmentée en fonction de la longueur du bâtiment alors que la construction projetée a une longueur de 180,23 mètres, ce qui pourrait avoir une influence sur ladite distance.

Dans ces conditions, l'admission du projet doit être tenue pour arbitraire au sens de la réglementation en vigueur. Les recours sont donc bien fondés en tant qu'ils portent sur une violation des règles relatives aux distances aux limites par rapport à la parcelle n° 7077.

5.

Les recourantes contestent également que les conditions posées à l'octroi d'une dérogation aux règles sur les distances aux limites de la législation sur les routes et au plan des limites de construction frappant la parcelle n° 7503 soient réunies. Elles se plaignent à cet égard d'une application arbitraire des normes cantonales applicables en la matière.

5.1 Les recourantes ont qualité pour se plaindre de l'octroi injustifié d'une dérogation aux règles sur les distances aux limites par rapport à la route alors que ces règles sont par ailleurs respectées par rapport à leur parcelle (cf. arrêt P.737/1985 du 14 mai 1986 consid. 1b publié in ZBI 89/1988 p. 88; arrêt 1P.174/1994 du 18 novembre 1994 consid. 1b paru in RDAF 1995 p. 290; arrêt 1P.76/1998 du 17 mars 1998 consid. 1b paru in ZBI 100/1999 p. 136). Selon l'art. 55 LATeC, auquel renvoie l'art. 119 LR, l'octroi d'une dérogation aux règles relatives aux distances à la voie publique doit prendre en compte l'intérêt des voisins. On peut donc admettre qu'elles tendent également à la protection des voisins et que ces derniers ont un intérêt digne de protection à recourir contre une telle décision (arrêt 1P.73/1991 du 23 novembre 1992 consid. 4c).

5.2 L'art. 216 RCU prévoit que le plan des limites de construction et des alignements fixe les limites au-delà desquelles les bâtiments et autres ouvrages peuvent être construits de part et d'autre des voies publiques. Aucun bâtiment ou ouvrage en surface ou enterré ne peut empiéter sur ces limites. La Ville de Fribourg a adopté un plan des limites de construction et des alignements qui fixe à 10 mètres la limite de construction par rapport à l'axe de la route communale Albert-Gockel. Ces limites correspondent à celles fixées par la loi sur les routes.

En l'occurrence, il est constant que la limite de construction n'est pas respectée par rapport à la route Albert-Gockel dans la mesure où la façade ouest de l'immeuble projeté

s'implante non pas à 10 mètres de l'axe de la route, mais à 6,53 mètres de celui-ci, et qu'une dérogation à l'art. 216 RCU est par conséquent nécessaire à sa réalisation.

5.3 L'art. 119 al. 1 LR déclare les dispositions des art. 54 et 55 LATeC applicables par analogie aux bâtiments existants non conformes et aux dérogations pour les constructions nouvelles dans la zone d'interdiction de construire fixée par les limites de construction ou les prescriptions sur les distances. L'art. 55 al. 1 LATeC prévoit qu'à l'intérieur de la zone à bâtir, des dérogations peuvent être accordées lorsque ni un intérêt public majeur ni les intérêts prépondérants de tiers ne s'y opposent pour les constructions d'utilité publique (let. a), pour des constructions présentant un intérêt prépondérant pour la collectivité (let. b), dans les cas où l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif (let. c) ou pour des constructions mobilières et des constructions provisoires (let. d).

Les dispositions exceptionnelles ou dérogoires, telles que l'art. 55 al. 1 LATeC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (cf. arrêt P.791/1987 du 28 octobre 1987 consid. 3). Dans ce dernier cas, qui concernait la commune d'Estavayer-le-Lac, une importante dérogation au volume constructible avait été admise en faveur d'un silo qui ne pouvait être implanté ailleurs qu'à proximité immédiate de la ferme. En revanche, le Tribunal fédéral a annulé une décision du Conseil d'Etat du canton de Fribourg confirmant l'octroi d'une autorisation de construire un atelier de menuiserie moyennant une dérogation au taux d'occupation du sol, car il n'était nullement démontré qu'une étude plus poussée des espaces à disposition ne permettrait pas de réaliser une construction satisfaisant les besoins de la société intimée, tout en ne dépassant pas le taux d'occupation autorisé (arrêt P.617/85 du 24 novembre 1986 consid. 2 cité à la RFJ 1989 p. 99). De même, plus récemment, il a admis le recours des voisins d'un café-restaurant non conforme à la vocation résidentielle de la zone contre un arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève confirmant l'octroi d'une dérogation en vue de la construction d'une annexe au bâtiment existant destinée à accueillir les nouvelles cuisines de l'établissement au motif que la requérante du permis de construire n'avait pas établi qu'elles ne pourraient être aménagées dans les volumes existants (arrêt 1C_159/2007 du 14 septembre 2007 consid. 3.4).

5.4 En l'occurrence, nul ne conteste que le bâtiment projeté est une construction d'utilité publique au sens de l'art. 55 al. 1 let. a LATeC en tant qu'il est destiné à accueillir les locaux de la nouvelle Ecole des métiers (art. 138 LATeC). Le Tribunal administratif a jugé que la dérogation requise à l'art. 216 RCU ne se heurtait par ailleurs à aucun intérêt public ou privé prépondérant et qu'elle se justifiait par une situation spéciale. En particulier, il a considéré qu'elle ne causerait aucun inconvénient majeur aux recourantes; la vue sur le bâtiment abritant le siège administratif de la maison B. _____ serait en effet préservée, voire même améliorée par rapport à la situation actuelle. La présence d'une dizaine d'arbres sur la parcelle n° 7503 nécessitant une autorisation d'abattage ne constituerait pas un motif suffisant pour s'opposer à l'octroi de la dérogation. La sécurité des piétons et des usagers ne serait nullement compromise par la sortie du parking souterrain prévue directement sur le trottoir de la route Albert-Gockel. Le style architectural de la nouvelle Ecole des Métiers se fondrait avec celui des bâtiments de l'Université de Péroilles II et le projet s'intégrerait parfaitement dans le site urbain moderne et dans l'ensemble constitué par les bâtiments de style industriel et de grandeur importante situés le long de la route de la Fonderie. Les recourantes tiennent ces considérations pour arbitraires. On peut se dispenser d'examiner ce qu'il en est. L'absence d'inconvénient grave pour les voisins ou de préjudice notable à l'intérêt public ne constitue en effet pas une condition suffisante pour consentir à l'octroi d'une dérogation. La jurisprudence cantonale exige encore la présence d'une situation spéciale et d'un intérêt à caractère objectif. Ainsi des considérations de nature économique constituent des motifs d'ordre général et ne créent pas

automatiquement des situations particulières propres à justifier une dérogation. En revanche, l'inadéquation des prescriptions légales à la forme, à la situation ou à la topographie d'une parcelle pourrait en principe fonder l'octroi d'une dérogation. Il en irait de même lorsque la solution strictement légale aurait pour effet la réalisation d'un ouvrage mal intégré ou disharmonieux (cf. RFJ 1989 p. 97; RFJ 1986 p. 169; Extraits 1984 p. 78).

5.5 La cour cantonale a vu une situation spéciale légitimant l'octroi d'une dérogation dans le fait que le plan des limites des constructions prévoirait un décrochement dénué de toute justification par rapport aux autres bâtiments situés le long de la route Albert-Gockel et construits en limite de fonds. L'application stricte des règles prévues dans le règlement communal et le plan des limites de construction engendrerait l'édification d'un ouvrage disharmonieux, puisque situé juste en retrait des autres bâtiments. La qualité architecturale du projet et sa bonne intégration dans le site urbain devraient également être prises en compte pour justifier la dérogation.

Le fait que les bâtiments érigés sur la parcelle n° 7503 s'implantent tous en limite de propriété le long de la route Albert-Gockel n'est pas suffisant pour créer une situation spéciale justifiant que l'immeuble destiné à accueillir la nouvelle Ecole des Métiers soit aussi construit dans l'alignement de ces bâtiments malgré la limite des constructions qui frappe la parcelle. Cette limite résulte d'un choix de l'auteur du plan qui n'a pas jugé utile de poursuivre l'alignement. Qu'elle ait ou non été mentionnée afin de conserver une distance adéquate avec le bâtiment abritant le siège administratif de la maison B. _____, érigé sur la parcelle n° 7077, comme le soutiennent les recourantes, importe peu. On ne saurait s'en écarter pour le motif au demeurant non établi qu'elle aurait perdu sa raison d'être. La dérogation ne doit pas servir à corriger une réglementation en vigueur qui ne reposerait plus sur des considérations sérieuses et objectives. Il convient en pareil cas de réviser le plan des limites de construction selon la procédure suivie pour son adoption (cf. **ATF 114 Ia 209** consid. 2 p. 213). Ce plan, approuvé le 23 décembre 1991, n'est d'ailleurs pas si ancien qu'il puisse être considéré comme périmé, voire comme une erreur de planification qui justifierait de ne pas en tenir compte (cf. **ATF 121 I 245** consid. 6a p. 247). En outre, on ne saurait dire qu'un bâtiment dont la façade respecterait la limite des constructions serait inesthétique ou qu'il ne s'intégrerait pas dans son environnement bâti existant. Tel aurait pu à la rigueur être le cas si les bâtiments existants de part et d'autre de la route Alfred-Gockel étaient également implantés sur le même front.

L'Etat de Fribourg n'a au demeurant nullement démontré qu'il lui était objectivement si ce n'est impossible, à tout le moins particulièrement difficile, de réaliser un bâtiment adapté aux besoins en locaux et aux multiples formations que l'Ecole des Métiers entend offrir à ses apprentis tout en respectant le plan des limites de construction et le règlement communal. Le projet litigieux a été choisi avant tout parce qu'il présentait l'avantage pratique de concentrer les ateliers au dernier niveau du bâtiment et de permettre un éclairage zénithal de ces locaux. Ce choix répond certes à une préoccupation louable qui ne saurait toutefois être assimilée à des contraintes techniques ou architecturales propres à établir une situation particulière justifiant de déroger aux règles sur les distances aux limites. De l'aveu même du Service cantonal des constructions et de l'aménagement, plus de la moitié des projets du concours d'architectures respectent à la fois les conditions techniques fixées par l'Etat de Fribourg et les règles relatives aux distances aux limites. Il était donc possible de présenter un projet adapté aux besoins de l'intimé et qui ne nécessitait pas de dérogation. Au demeurant, il n'est pas exclu que le projet litigieux puisse être remanié de manière à observer à la fois la limite de construction et le programme en locaux nécessaires pour le bon fonctionnement de l'école. Enfin, le dépassement de la distance réglementaire n'est pas minime, puisque la façade ouest du bâtiment projeté devrait s'implanter à quelque 3,46 mètres en retrait pour respecter la limite des constructions telle qu'elle résulte du plan et de la loi sur les routes (cf. **ATF 108 Ia 216** consid. 4b p. 218).

Le Tribunal cantonal a donc versé dans l'arbitraire en considérant que le projet litigieux pouvait faire l'objet d'une dérogation à l'art. 216 RCU et au plan des limites de construction. Les recours doivent donc également être admis sur ce point.

6.

Les recourantes prétendent enfin que le Tribunal administratif aurait violé leur droit d'être entendues, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., en accordant la dérogation que l'Etat de Fribourg avait omis de requérir pour l'implantation de la façade nord du bâtiment à moins de 60 mètres de la limite des fonds voisins situés de l'autre côté de la route de la Fonderie. Vu l'issue des recours, cette question peut demeurer indécise.

7.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission des recours. L'arrêt attaqué doit

être annulé et la cause renvoyée à la cour cantonale pour qu'elle se prononce à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale. Les frais judiciaires seront pris en charge par l'Etat de Fribourg qui a participé à la procédure non pas en sa qualité d'autorité détentrice de la puissance publique, mais en tant que propriétaire privé et requérante de l'autorisation de construire litigieuse (art. 66 al. 1 et 4 a contrario LTF). Celui-ci versera en outre une indemnité de dépens aux recourantes qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Les causes 1C_196/2007 et 1C_197/2007 sont jointes.

2.

Les recours sont admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Tribunal administratif du canton de Fribourg pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de l'Etat de Fribourg.

4.

Une indemnité de 3'000 fr., à payer aux recourantes, créancières solidaires, à titre de dépens, est mise à la charge de l'Etat de Fribourg.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourantes, à l'Etat de Fribourg, à la Ville de Fribourg, au Préfet du district de la Sarine et au Tribunal administratif du canton de Fribourg.

Lausanne, le 27 février 2008

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier:

Féraud Parmelin