

2A 2007-27

Arrêt du 24 juin 2009

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :
Juges :

Michel Wuilleret
Christian Pfammatter, Josef Hayoz

PARTIES

X. et consorts, recourants, représentés par Me Jean-Marie Favre, avocat, Bd Pérolles 10, case postale 536, 1701 Fribourg,

contre

DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

et

COMMUNE de FRIBOURG, représentée par Me Pierre Perritaz, avocat, Bd Pérolles 21, case postale 656, 1701 Fribourg, **intimée**,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 19 mars 2007 contre la décision du 14 février 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X. et consorts sont copropriétaires des art. et du registre foncier (RF) de la Ville de Fribourg. En 1992, ils ont déposé une demande de permis de construire un bâtiment sur l'art. RF.

Dans son préavis du 7 avril 1992, la Ville de Fribourg a exigé un réexamen de l'aspect architectural du projet afin d'améliorer sa qualité dans le but de garantir une plus grande unité dans le secteur. Les propriétaires ont ainsi été contraints de prévoir une façade entièrement nue, destinée à jouxter le futur bâtiment à ériger dans la zone B1, avec mise en place d'une passerelle au rez-de-chaussée pour assurer le passage piétonnier entre les bâtiments B2 et B1, d'une part, pour accéder aux Grand-Places et, d'autre part, pour garantir un chemin piétonnier allant jusqu'à la Place de la Gare. Pour atteindre ce résultat, qui entraînait la perte totale de l'usage d'une façade, ils ont dû organiser leur bâtiment en prévoyant des ouvertures sur les trois autres façades et en installant les locaux techniques et la cage d'escalier dans la partie affectée de la façade borgne.

Le 25 février 1993, le Préfet de la Sarine a délivré le permis de construire requis et le bâtiment a été construit. Il est situé au Sud du bâtiment de Fribourg-Centre, dans le prolongement du "NH Hôtel" (anciennement "Eurotel"), selon le plan d'aménagement de détail (PAD), Avenue de la Gare-Sud, secteur B2.

C'est le lieu de préciser que, selon le plan d'aménagement local (PAL), le secteur de l'avenue de la Gare est régi par le plan d'aménagement partiel (PAP) "Avenue de la Gare-Sud" et par le plan d'aménagement de détail (PAD) "Avenue de la Gare-Sud", approuvés par le Conseil d'Etat respectivement le 4 avril 1978 et le 1^{er} octobre 1991 (le 21 juin 1994 pour deux articles du règlement modifiés suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 1993).

Le PAP "Avenue de la Gare-Sud" prévoit la démolition de l'ensemble des bâtiments du secteur, la construction d'un nouvel axe routier et la prolongation de la rue St-Pierre en direction du début du boulevard de Pérolles. Le PAP ne conserve pas la diagonale entre l'avenue de la Gare et le carrefour des Grand-Places.

Le PAD "Avenue de la Gare-Sud" régit le secteur délimité au Nord par l'avenue de la Gare, au Sud par l'Esplanade des Grand-Places, le "NH Hôtel", la Route-Neuve et l'art. 7210 RF de Fribourg, ainsi qu'à l'Ouest par la Route-Neuve et les art. 7356, 7357, 7359. Le PAD a, entre autre, permis la construction du bâtiment Fribourg-Centre.

B. En 1996, a été constituée la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF). Elle a pour but de gérer la mobilité dans l'agglomération. Les objectifs poursuivis sont définis dans le plan régional des transports (PRT), approuvé par le Conseil d'Etat, le 5 janvier 1999, en tant que plan directeur au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RS 710.1).

Le programme de réalisation des objectifs du PRT prévoit notamment la mise à sens unique de l'avenue de la Gare, à Fribourg, avec maintien du sens de circulation Pérolles-

Temple dans un premier temps. La deuxième étape du projet général de la CUTAF est liée à la réalisation du Pont de la Poya et prévoit la fermeture totale de l'avenue de la Gare, excepté pour les transports en commun, les vélos, les taxis et les deux-roues. Par ailleurs, le 9 juillet 2003, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé la zone d'intérêt général III, destinée à accueillir la salle de spectacles, le centre multiplexe et la galerie marchande.

C. Les objectifs fixés par la CUTAF, en particulier l'abandon du principe d'une route de transit dans le secteur des Grand-Places, étant contraires à ceux définis dans le PAP et le PAD "Avenue de la Gare-Sud", le Conseil communal de la Ville de Fribourg a mis à l'enquête publique, dans la Feuille officielle n° 12 du 19 mars 2004, l'abrogation du PAP "Avenue de la Gare-Sud" et adaptation du PAL, la modification du PAD "Avenue de la Gare-Sud", secteurs B1, D et E, avec création d'une zone piétonne et l'adaptation des aménagements routiers centre-ville / place Jean-Tinguely (avenue de Tivoli).

L'abrogation du PAP "Avenue de la Gare-Sud" implique la nécessité d'affecter au plan d'affectation des zones (PAZ), en zone ville III, une partie des articles RF compris dans le PAP, mais non compris dans le périmètre du PAD (soit ceux situés à l'Ouest, à l'angle du boulevard de Pérolles et de l'avenue de la Gare), les autres secteurs restant régis par le PAD "Avenue de la Gare-Sud".

Les modifications du PAD "Avenue de la Gare-Sud" entraînent, entre autres, de nouvelles implantations de bâtiments, la création d'un nouveau parking de 296 places (sous les Grand-Places / Manor), l'aménagement d'une rampe d'accès hélicoïdale au haut de la Route-Neuve (sortie parking). Sont touchés par les modifications du PAD, tous les articles inclus dans le PAD, à l'exception du bâtiment de Fribourg-Centre et de l'art. RF dont sont copropriétaires X. et consorts.

A relever encore que la nouvelle implantation des immeubles à bâtir, prévue dans le secteur B1 du PAD, place un premier bâtiment parallèle à la Route-Neuve et un second perpendiculaire. Une aile de liaison basse relie ce dernier bâtiment à l'immeuble existant, élevé sur l'art. RF, compris dans le secteur B2 du PAD "Avenue de la Gare-Sud".

D. Le 27 avril 2004, X. et consorts ont formé opposition à l'encontre de l'abrogation du PAP, de l'adaptation du PAL ainsi qu'à la modification du PAD "Avenue de la Gare-Sud", secteurs B1, D et E avec création d'une zone piétonne.

Par décision du 25 juin 2004, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a rejeté cette opposition.

Le 28 juillet 2004, X. et consorts ont interjeté recours contre la décision du 25 juin 2004 auprès de la DAEC qui, le 14 février 2007, l'a rejeté et, par décision séparée du même jour, approuvé la modification du PAD "Avenue de la Gare-Sud", secteurs B1, D et E avec création d'une zone piétonne, à la condition notamment de l'entrée en force de la décision de mise à sens unique de l'avenue de la Gare.

E. Le 19 mars 2007, X. et consorts ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif (Tribunal cantonal depuis le 1^{er} janvier 2008).

Ils prennent les conclusions suivantes :

"1. (Recevabilité).

2. Le recours est admis au fond avec les conséquences suivantes :

2.1. **Principalement**

*La modification du PAD "Avenue de la Gare-Sud" est corrigée dans le sens du respect des contraintes imposées à X. et consorts en leur qualité de propriétaires de l'art. RF Fribourg permettant ainsi de maintenir l'unité entre les secteurs **B1** et **B2** en ce sens que le futur bâtiment à ériger dans le secteur B1 sera maintenu dans une zone d'ordre contiguë par rapport à l'immeuble construit sur l'art. (X. et consorts / secteur B2).*

2.2. **Subsidiairement**

*Dans l'hypothèse d'un rejet du recours, la DAEC doit réserver au Juge de l'expropriation les prétentions des recourants pour une indemnisation (expropriation matérielle) laquelle sera fixée à dires d'expert et portera sur la moins-value grevant l'immeuble **B2** (estimation des recourants Fr. 1'000'000.-) ainsi qu'aux travaux nécessaires pour le revêtement de la façade non aménagée (devis estimatif Fr. 265'000.-).*

3. (Dépens)".

Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir approuvé la modification du PAD en dépit d'une violation du principe de la bonne foi et malgré l'absence d'un changement notable des circonstances. Ils lui font également grief d'avoir commis un déni de justice formel en n'examinant pas la question sous l'angle de l'inopportunité.

Le permis de construire qui leur a été délivré, le 23 février 1993, est assorti de l'exigence que l'immeuble construit dans le secteur B2 doit garantir un ordre contigu avec le futur bâtiment à ériger dans le secteur B1. Or, dans le PAD contesté, les nouveaux immeubles dans la zone B1 ne toucheront pas l'immeuble X (B2), sinon dans la partie qui peut être considérée comme souterraine. Ils n'ont jamais prétendu que cette modification constituait une violation du principe de la bonne foi mais, en revanche, qu'elle n'avait aucune justification objective et sérieuse puisqu'elle ne repose pas sur une modification sensible des circonstances qui serait survenue entre le 21 juin 1994 (approbation par le Conseil d'Etat du PAD) et le 19 mars 2004 (date de la mise à l'enquête publique de la modification de ce PAD). Un délai de dix ans n'est pas conforme avec l'esprit de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). A cela s'ajoute qu'il n'y aucune modification sensible de circonstances pour ce qui concerne cet aspect particulier de la modification du PAD. En revanche, ils estiment pouvoir se plaindre d'une violation importante de la confiance qu'ils ont mise dans les autorités administratives, les contraintes exigées d'eux devant, par la force des choses, être respectées par celle qui en est l'auteur. En l'occurrence, la Ville de Fribourg est intervenue d'une manière concrète à leur égard et elle a agi dans les limites de ses compétences. Pour leur part, les recourants se sont fondés sur les assurances données et ont eu le comportement dont ils se prévalent aujourd'hui. Les modalités respectées pour la construction du bâtiment B2 leur fait subir

un préjudice considérable si les normes constructives imposées au secteur B1 devaient être modifiées dans le sens requis pour la modification du PAD. Enfin, la réglementation n'a pas changé depuis le moment où les assurances ont été données sinon qu'aujourd'hui la commune entend modifier son PAD en violant ainsi les garanties données dix ans auparavant, sans qu'elle puisse se fonder sur un changement notable de circonstances.

Les recourants produisent un plan daté du 14 juin 1991 concernant la construction d'un futur bâtiment dans le secteur B1 dans l'ordre contigu suivant le secteur B2 pour montrer que les promoteurs (P. SA, K. AG, S. SA et G. SA) entendaient bien respecter le PAD selon les mêmes contraintes que celles appliquées aux recourants. La modification soudainement proposée par la Ville de Fribourg, pour ce secteur particulier, tient à son souci de régler partiellement ses propres problèmes puisqu'elle est propriétaire des art. 7361, 7771, 7695 et 7698 RF, à la lumière des exigences des autres promoteurs-constructeurs qui sont désormais G. SA, Y. SA et A. SA.

Il ne suffit pas de parler de processus évolutif de l'aménagement du territoire pour affirmer, comme le fait l'autorité intimée, l'existence de circonstances nouvelles et déterminantes. L'évolution est chose que l'autorité administrative doit considérer lorsqu'elle prend une décision d'aménagement, respectivement d'affectation. Comme le PAD de 1994 a été mûrement réfléchi, il ne saurait aujourd'hui être modifié simplement sous la pression de circonstances subjectives, à savoir le *satisfecit* que la commune entend donner à certains promoteurs.

La commune intimée invoque la création d'une zone verte d'intérêt général aux abords du *NH Hôtel* dans le cadre du nouveau plan directeur des Grand-Places. La planification de détail prévoit d'ériger des bâtiments permettant la pénétration de la lumière grâce à une alternance de la hauteur des bâtiments. Pour les recourants, cet argument est spécieux et sans valeur. A supposer qu'il s'agisse d'une nouvelle mesure d'affectation, elle ne ferait que sanctionner un état existant. Par ailleurs, la distance qui sépare cette zone verte d'avec l'ouverture prétendument voulue entre les secteurs B2 et B1 est considérable, certainement supérieure à 100 m et, en outre, n'apporte aucune amélioration à la pénétration de la lumière bénéficiant de l'alternance de la hauteur des bâtiments. Cette affirmation ne s'appuie d'ailleurs sur aucune preuve concrète (ombres portées et durée d'ensoleillement). L'absence du développement espéré de l'Eurotel est par ailleurs un argument gratuit.

Pour les recourants, la solution voulue par la commune et qui les pénalise en les obligeant à maintenir leur immeuble B2 dans la position d'un bâtiment à la façade nue, tend à accorder des avantages à la société Y. SA qui fait partie du patrimoine de B. SA et que la Ville de Fribourg, pour des raisons politiques, a tenu compte des désirs de Y., respectivement lui a ainsi offert la possibilité de limiter l'obligation de construire à laquelle elle était tenue. Ils sont cependant conscients que ces arguments seront rejetés faute de preuves. La future salle de spectacle et la création de cinémas, bien qu'ils aient été sortis du périmètre concerné du PAD "Avenue Gare-Sud" ont de toute évidence joué un rôle dans la révision du PAD quoiqu'en dise l'autorité communale.

Bref, selon les recourants, il n'y a aucun changement notable de circonstances qui justifierait la modification de l'ordre contigu voulu à l'époque entre les immeubles du secteur B2 et du secteur B1. La pesée des intérêts entre la sécurité juridique découlant

du respect des droits accordés et des obligations imposées penche vers l'admission du recours et l'exigence du maintien des normes figurant dans le PAD pour ce qui concerne les exigences de construction liées au secteur B1. Aller dans un sens contraire est synonyme d'arbitraire.

La DAEC ne conteste pas que la juxtaposition des immeubles entre les secteurs B1 et B2 aurait pu être maintenue. Toutefois elle n'a pas voulu trancher entre deux solutions qui lui paraissent défendables et, partant, elle a confirmé la mesure de planification voulue par la commune. Les recourants affirment que, sous l'angle de l'opportunité, il n'y pas de notables modifications de circonstances qui permettent de suivre la modification du PAD qui est invoquée. Le Tribunal cantonal ne pourra donc se limiter à examiner les mérites de la modification du PAD "Avenue de la Gare-Sud" seulement à la hauteur de la libre appréciation de l'autorité inférieure.

F. Le 16 juillet 2007, la Ville de Fribourg a déposé ses observations au recours dont elle conclut au rejet, sous suite de dépens. Elle se réfère à la décision de la Direction intimée et relève que l'obligation de réviser les plans tous les 15 ans découle de l'art. 33 al. 3 LATeC. En modifiant un plan, comme en modifiant une loi, la collectivité publique crée une situation juridique. Ce faisant, elle ne viole pas le principe de la confiance. Pour le reste, elle nie l'intérêt en fait des recourants à la réduction de la contiguïté sur deux étages de sa façade alors que la Ville de Fribourg peut se prévaloir d'un intérêt public véritable à créer des percées de lumière en prévoyant une différence de hauteur entre les immeubles B2 et B1. La "pénétrante" permettra une meilleure infiltration de la lumière sur les Grands-Places qui deviendront par la suite une place publique. Enfin, la différence de hauteur empêche la monotonie d'une ligne continue entre tous ces bâtiments.

Le 13 septembre 2007, l'autorité intimée s'est brièvement déterminée sur le recours dont elle propose également le rejet. Elle se réfère à sa décision du 14 février 2007. Elle précise que le principe de la stabilité des plans s'applique de manière plus souple en matière de PAD qu'en matière de plan d'affectation des zones puisque de tels plans, souvent tributaires de projets constructifs concrets, doivent pouvoir s'adapter plus rapidement à l'évolution de la situation du marché immobilier qu'un plan de zone qui lui, conformément à l'art. 15 LAT, est censé prévoir une planification pour les 15 prochaines années. En l'occurrence, il s'est écoulé 10 ans entre l'approbation du PAD et la modification contestée; les recourants ne sauraient dès lors prétendre que le régime juridique applicable à l'immeuble change à tout propos. Le fait que ces derniers auraient pu construire un bâtiment avec des fenêtres sur l'actuelle façade borgne, si la réglementation avait été différente, ne signifie pas pour autant qu'ils s'en trouvent aujourd'hui "lourdement pénalisés" ou qu'ils subiraient de ce fait un "préjudice considérable" comme ils le prétendent dans leur recours. Ils n'apportent d'ailleurs aucun motif d'aménagement qui justifierait que le PAD ne peut être modifié.

Les parties ont eu l'occasion de préciser et de développer leurs arguments dans le cadre d'un deuxième échange d'écritures. Il en sera fait état dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 80a al. 3 LATeC qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA.

b) La qualité pour agir devant les cours administratives du Tribunal cantonal est définie par l'art. 76 CPJA. Aux termes de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ou toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b). En qualité de copropriétaires d'une parcelle touchée par la révision du PAD, les recourants remplissent manifestement ces conditions.

Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur les mérites du recours.

c) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la DAEC concernant le rejet d'une opposition en matière de révision d'un PAD, le Tribunal cantonal peut revoir uniquement la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA a contrario).

Dans la mesure où la Direction intimée a statué sur le recours contre la décision communale avec pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal cantonal ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également ATA non publié du 26 octobre 2000 dans la cause hoirs de L. G. contre DTP et Commune d'Avry-sur-Matran). La nécessité d'un tribunal impartial et indépendant, comme l'exige l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101), n'impose pas non plus le contrôle de l'opportunité par ce dernier (ATF 126 I p. 34 consid. 2a et les arrêts cités).

Par conséquent, le Tribunal cantonal ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.

d) En revanche, il lui appartient d'examiner si, comme le prétendent les recourants, l'autorité intimée a commis un déni de justice en refusant de remettre en cause le choix du Conseil communal de la Ville de Fribourg sous l'angle de l'inopportunité. Or, ce grief est manifestement infondé.

En effet, il ressort clairement de la décision entreprise (cf. consid. 5 p. 11/12) que l'autorité intimée a considéré les modifications contestées comme étant justifiées et opportunes du point de vue de l'aménagement du centre-ville. Elle relève que dans l'ancien PAD une "pénétrante" de soleil nécessaire à la conservation de la zone verte existante était assurée par le prolongement prévu de la rue St-Pierre en direction du

boulevard de Pérolles. L'abandon de ce projet et l'implantation de nouveaux immeubles dans le secteur B1 aurait pour conséquence d'obstruer une partie du dégagement actuel. Le souhait de la Ville de Fribourg de maintenir une ouverture en prévoyant une alternance de la hauteur des bâtiments pour maintenir, côté Ouest, la "pénétrante" de soleil indispensable est dès lors compréhensible. Certes, une solution assurant le maintien de la juxtaposition des immeubles entre les secteurs B1 et B2 aurait pu être retenue par la commune. A juste titre, l'autorité intimée s'est refusée à trancher entre deux solutions défendables, considérant qu'elle devait, dans le cadre fixé par la loi, respecter l'autonomie reconnue au planificateur local.

2. La décision sur recours rendue par l'autorité intimée expose correctement les règles et les principes applicables s'agissant de la protection de la bonne foi, plus particulièrement de la confiance légitime que le citoyen doit pouvoir mettre dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Elle explique, à bon escient, de manière circonstanciée, approfondie et convaincante les raisons pour lesquelles le grief des recourants d'une violation importante de la confiance mise dans les autorités administratives n'a pas été retenu et dit pourquoi leurs conclusions de ce chef ont été rejetées. En particulier, on voit mal ce qui pourrait être reproché à l'autorité communale qui a exigé des recourants qu'ils construisent leur immeuble conformément aux règles du PAD de 1991. En l'occurrence, elle n'a fait qu'exiger le respect des prescriptions communales en la matière (cf. art. 147 LATeC).

Autre est la question de savoir si, comme le prétendent les recourants, les conditions légales justifiant la modification du PAD et, partant, des normes constructives imposées au secteur B1, sont remplies.

3. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307, 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références).

Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Le Tribunal cantonal n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation.

4. a) L'art. 21 al. 2 LAT précise que l'obligation d'adapter les plans d'affectation s'impose lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'art. 82 al. 2 LATeC reprend cette condition. Le législateur fédéral a ainsi choisi une solution de compromis entre deux exigences contradictoires : d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se

confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique. La jurisprudence souligne que, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413/414).

Un PAD constitue une sous-catégorie des plans d'affectation généraux. Leur contenu est réglé aux art. 67 ss LATeC. Le but d'un tel plan est de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations et équipements communs et d'assurer une meilleure insertion du quartier dans son environnement (art. 68 al. 1 LATeC). Il fixe, pour une portion délimitée de la zone à bâtir du territoire communal, des prescriptions particulières d'aménagement (art. 67 al. 1 LATeC). Il peut être plus ou moins détaillé et fixer, par exemple, le plan d'îlot, établi en cas de restructuration du tissu bâti existant (art. 7 al. 1 let. b du règlement d'exécution; RELATeC; RSF 710.11). Le PAD est seul à garantir une structuration spatiale optimale du ou des bâtiments projetés et, simultanément, une réalisation rationnelle des équipements. Instrument de mise en forme des espaces construits, le plan de détail constitue, dans le processus de maîtrise de l'urbanisation, l'étape supplémentaire indispensable entre le plan d'affectation et le permis de construire (M. BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, CJR 1990, p. 40). Il est un outil qui permet à l'autorité communale - et au particulier - de tenir compte de projets immobiliers concrets sans procéder à chaque fois à une modification du plan d'affectation des zones (PAZ) qui, en règle générale, prévoit une planification pour les 15 prochaines années (art. 15 let. b LAT).

b) Dans le cas particulier, il s'est écoulé plus de onze ans entre l'approbation définitive du PAD suite à l'arrêt du Tribunal fédéral (le 20 janvier 1993) et la mise à l'enquête des modifications contestées (le 19 mars 2004) et la modification contestée. Sous l'angle strictement temporel, on ne saurait prétendre qu'il s'agit d'un délai trop court pour justifier la modification d'un PAD. A cela s'ajoute, et cela est essentiel, que le secteur du Centre-Ville a subi de nombreuses modifications. Le plan d'aménagement partiel du secteur "Avenue de la Gare-Sud", approuvé en avril 1978, prévoyait la démolition de l'ensemble des bâtiments du secteur et la constitution d'un nouvel axe routier, la prolongation de la rue Saint-Pierre en direction du début de boulevard de Pérolles. Le projet général de la CUTAF a abandonné le principe d'une route de transit dans ce secteur et la définition de la zone d'intérêt général III a réduit le périmètre du PAP et du PAD Gare-Sud. La prolongation de la rue Saint-Pierre n'est ainsi plus possible. Le plan directeur des Grands-Places, approuvé le 2 juillet 2003, prévoit la mise à sens unique de l'avenue de la gare, la création d'un nouvel accès aux parkings souterrains du secteur. A cela s'ajoute encore l'implantation d'une salle "multiplexe" et de la salle de spectacles de Fribourg. Dans ces conditions, on ne saurait raisonnablement invoquer, comme le font les recourants, l'absence d'un changement notable des circonstances. En vérité, le secteur concerné subit depuis plusieurs années non seulement des travaux de

réaménagement considérables mais fait aussi l'objet d'une remise en question fondamentale de la politique de circulation et des espaces piétonniers du secteur Gare/Grands-Places en relation avec la construction du pont de la Poya.

Dès lors, compte tenu de l'évolution des activités culturelles et économiques et des nouvelles réalisations décidées, il ne fait aucun doute que les circonstances se sont modifiées au point que l'adaptation du PAL de la commune et, partant, la modification de certains plans de détail (PAP et PAD) non seulement se justifient mais s'imposent, au sens des art. 21 al. 2 LAT et 82 al. 2 LATeC

c) L'une des mesures adoptées prévoit la révision du PAD de 1991, en particulier la modification des implantations et des hauteurs pour l'immeuble "Y." prévu dans le secteur B1. Les recourants reprochent à la commune de favoriser ses propres intérêts et, pour des raisons politiques, ceux de la société Y. en lui évitant d'avoir à construire un immeuble à la hauteur de ce qui était prévu initialement dans le secteur B2/B1. Ils reconnaissent pourtant ne disposer d'aucune preuve pour étayer leurs propos. Par ailleurs, ils ne démontrent pas en quoi leurs intérêts légitimes au sens de l'art. 76 let. a CPJA seraient touchés. Ce moyen, appellatoire, pour autant que recevable doit par conséquent être rejeté.

Pour le reste, le souhait de la commune d'assurer une pénétrante de soleil en direction des Grands-Places en prévoyant une alternance de la hauteur des bâtiments B1/B2 relève de son pouvoir d'appréciation. Certes, comme relevé d'ailleurs dans la décision entreprise, la juxtaposition des immeubles entre les secteurs B1 et B2 aurait pu être maintenue. La solution retenue n'en est pas pour autant illégale ou arbitraire. Elle relève de la liberté d'appréciation reconnue à l'autorité communale en matière de planification de son territoire, en particulier de son domaine bâti.

5. a) Une modification du PAD constitue une restriction du droit de la propriété. Conformément à l'art. 36 de la Constitution fédérale (Cst.), les mesures étatiques qui restreignent le droit de la propriété, garantie par l'art. 26 Cst., doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

En l'espèce, la condition concernant la base légale n'est, à juste titre, pas remise en question par les recourants. En effet, la mesure litigieuse repose sur les art. 37 et 68 al. 3 LATeC. Par ailleurs, les mesures contestées répondent à un intérêt public manifeste; elles correspondent aux objectifs définis pour le secteur concerné et sont nécessaires. Au demeurant, elles n'affectent pas l'immeuble des recourants, situé en secteur B2, mais touchent ceux situés dans les secteurs B1, D et C du PAD. En réalité, la nouvelle version du PAD n'apporte aucun désavantage à la propriété des recourants. Au contraire, elle leur offre de nouvelles perspectives, en particulier la possibilité de créer des ouvertures sur la façade actuellement borgne et initialement prévue en contiguïté.

Enfin, il convient de relever, comme l'a déjà clairement fait l'autorité intimée, que la question d'une éventuelle indemnité pour expropriation formelle ne doit pas être traitée dans le cadre de la présente procédure, mais qu'elle est de la compétence du juge de l'expropriation.

6. a) Au vu des considérations qui précèdent, le recours est mal fondé et doit être rejeté.

b) Les frais de procédure, par 2'500 francs, sont mis à la charge des recourants qui succombent, en application des art. 131 CPJA et 1, 2 et 3 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif; RSF 150.12). Pour cette même raison, ils n'ont pas droit à l'indemnité de partie qu'ils requièrent (art. 137 CPJA).

En ce qui concerne la Ville de Fribourg, elle ne peut prétendre à une indemnité de partie que si ses intérêts patrimoniaux sont en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ou lorsque des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à mandataire extérieur (cf. art. 139 CPJA).

L'allocation de dépens à la partie qui obtient gain de cause ne découle ni des principes généraux du droit ni des garanties de procédure de la Constitution fédérale; cette question relève de la seule législation de procédure applicable à la cause. Certes, sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), le Tribunal fédéral avait pour pratique d'allouer des dépens aux collectivités publiques et aux autres organismes chargés de tâche de droit public ne disposant pas, en raison de leur taille, d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour procéder sans l'assistance d'un avocat. Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), cette pratique ne se justifie plus, conformément à l'art. 68 al. 3 LTF (cf. Arrêt du Tribunal fédéral du 28 mai 2008 dans la cause 1C_82/2008 consid. 7). Toutefois, le droit cantonal fribourgeois ne connaît pas de disposition restrictive semblable, de sorte que l'autorité décide de cas en cas en fonction de la difficulté de l'affaire. En l'espèce, la Commune de Fribourg, ville/capitale de plus de 30'000 habitants, dispose d'un service juridique. Compte tenu des griefs invoqués et bien que les recourants fussent assistés par un avocat, l'appel par la commune à un mandataire professionnel pour défendre ses intérêts n'était en l'occurrence pas nécessaire. Elle n'a ainsi pas droit à l'indemnité qu'elle revendique.

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de l'autorité intimée du 14 février 2007 est confirmée.

II. Les frais de procédure, par 2'500.- francs, sont mis à la charge des recourants.

III. Aucune indemnité de partie n'est octroyée.

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