

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 6 juillet 2006

Statuant sur le recours interjeté le 29 juillet 2005
(2A 05 60)

par

l'association PRO FRIBOURG, agissant par son Président, Jean-Luc Rime,
représentée par Me Rainer Weibel, avocat à Berne,

contre

la décision prise le 16 juin 2005 par le **Préfet du district de la Sarine** dans le litige
qui l'oppose à la **Ville de Fribourg** ;

**(Aménagement de places de parc réglementées par parcomètres sur la place
de l'Hôtel de Ville et la place Nova-Friburgo)**

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Par avis publié dans la Feuille officielle du 4 juillet 2003, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a notamment décidé, dans le cadre des études sur la revitalisation du quartier du Bourg et de la rue de Lausanne, d'aménager au total seize places de parc réglementées par parcomètres sur la Place de l'Hôtel de Ville (9), à la rue des Épouses (4) et à la Place Nova-Friburgo (3). Ces places de stationnement supplémentaires seront limitées à une durée maximale de trente minutes.
- B. Le 25 juillet 2003, l'association Pro Fribourg a recouru devant le Préfet du district de la Sarine contre la décision communale en concluant à l'annulation de l'aménagement prévu. En substance, la recourante a fait valoir que ce dernier est incompatible avec la protection du site; il violerait, notamment, l'art. 174 du règlement communal relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions (RCU) et la définition que ce document donne aux zones de place urbaine (ZPU). Elle s'est plainte également du non-respect du plan directeur des circulations en tant qu'il concerne la Place de l'Hôtel de Ville.

Par décision du 16 juin 2005, le préfet a rejeté le recours et confirmé la décision communale. Il a constaté notamment qu'en application de l'art. 25b al. 1^{er} du règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11), la commune a valablement adopté en 1993 un concept de stationnement. Or, selon ce document, l'offre en places de stationnement pour les visiteurs/clients dans le quartier du Bourg est actuellement insuffisante. L'aménagement des seize places litigieuses répond donc à une nécessité, spécialement pour maintenir les conditions indispensables à la préservation du tissu socio-économique de l'endroit. Relevant que la zone de ville I est destinée, outre à l'habitation, à des activités de services et à d'autres activités de faibles nuisances, le préfet a jugé qu'il est légitime de procurer aux commerçants du secteur des conditions acceptables d'accessibilité à leurs échoppes. Quant à la valorisation du site historique et de ses places en particulier, l'autorité de recours l'a renvoyée à une réorganisation par étapes des déplacements conformément au plan directeur des transports. Pour l'heure, l'aménagement de quelques places n'est pas de nature, selon lui, à porter une atteinte irréversible au site, étant entendu que l'autorité

communale devra procéder à une nouvelle appréciation de sa réglementation en cas de changement de circonstances, par exemple en cas d'agrandissement du parking de la Grenette ou de réalisation du Pont de la Poya.

- C. Agissant le 29 juillet 2005, Pro Fribourg a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une violation du droit, respectivement d'un excès ou abus du pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de l'art. 174 RCU. Elle constate que l'autorité intimée n'a pas distingué entre les règles générales de la zone de ville I où le stationnement de véhicules n'est pas interdit et les dispositions particulières applicables aux zones de place urbaine (ZPU) de l'art. 174 RCU qui ont besoin d'une protection particulière. Dans ce cadre, le parcage ne peut être admis que dans des limites étroites et ceci seulement dans une mesure permettant d'atteindre les buts légaux et l'utilisation envisagée de la place. Pour la recourante, il ne saurait être toléré que, dans les quelques cas où, comme sur la place de l'Hôtel de Ville, la réglementation en vigueur a été plus ou moins respectée (dans la plupart des situations, les places en ZPU sont couvertes de voitures), l'autorité communale fasse marche arrière contrairement à la loi pour réintroduire des places de stationnement. Même si l'atteinte provoquée par un marquage au sol n'est pas irréversible, la recourante souligne que l'art. 174 RCU ne protège pas seulement les places en ZPU contre les atteintes graves au site, mais contre toute atteinte à la destination et la qualité de celui-ci. De plus, ce n'est pas le marquage qui pose le problème le plus aigu du point de vue du site, mais les voitures parquées.

S'agissant de la place de l'Hôtel de Ville, la recourante considère que le marquage et les piquets prévus pour protéger les piétons restreignent l'accès de la place aux piétons, confinés le long des bâtiments, alors que, selon le RCU, cet endroit devrait être un lieu de rencontre.

En ce qui concerne la place Nova Friburgo, la recourante estime qu'elle a des fonctions importantes qui sont incompatibles avec les places de parc supplémentaires prévues. De petite dimension, cette place fait fonction d'entrée pour la zone piétonne du secteur rue de Lausanne et sert de point de vue sur le quartier du Bourg. Le parcage de véhicules à cet endroit n'est pas compatible avec le caractère exposé du site.

Outre l'art. 174 RCU, la recourante invoque également l'art. 25b al. 1 RELATeC dont, à son avis, les critères d'application n'ont pas été respectés.

Sans remettre en cause le déficit de places de parc résultant de la mise en œuvre du concept de stationnement, la recourante reproche essentiellement à l'autorité de ne pas avoir tenu compte des impératifs de protection du site dans la pondération des intérêts en présence. Or, en l'occurrence, l'intérêt des commerçants à disposer de 16 places de parc supplémentaires n'est pas suffisant pour justifier une telle atteinte au site historique de Fribourg.

Au demeurant, la recourante relève que la commune n'a aucune volonté de lutter contre le parcage sauvage et qu'en réalité, la création de nouvelles places va encourager les automobilistes à laisser leur voiture sur les emplacements protégés, même hors des cases. La création de seize places de parc ne va pas changer la situation dans le quartier. Il serait d'ailleurs possible de transférer certaines d'entre elles au parking des Alpes, sous-utilisé et à proximité immédiate du Bourg.

- D. Le 14 septembre 2005, la Ville de Fribourg a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet dans la mesure où il est recevable. Elle considère que Pro Fribourg n'a pas qualité pour agir dès lors que l'aménagement de places de parc ne constitue pas une construction en tant que telle et ne toucherait donc pas l'aspect du quartier. Pour l'essentiel, l'intimée relève que l'art. 174 RCU ne prévoit pas que les places de stationnement sont proscrites dans les zones de place urbaine. Il est concevable d'y aménager des places répondant aux besoins des habitants et des visiteurs, tout en respectant les éléments architecturaux et les cheminements piétonniers. Plusieurs zones de place urbaine offrent des places de parc (Planche-Supérieure, bas de la rue de l'Hôpital, place du Petit-St-Jean). L'intimée insiste sur le manque flagrant de places de parc dans le quartier du Bourg et qu'une offre minimale dans ce domaine est nécessaire. Elle souligne en particulier que, sur la place Nova Friburgo, il ne s'agit pas de créer de nouvelles places de stationnement, mais uniquement de changer d'affectation les cases de livraison existantes. S'agissant de la place de l'Hôtel de Ville, elle rappelle qu'actuellement un grand nombre de véhicules stationne déjà sur la place, malgré l'interdiction. Il n'est pas possible d'y laisser en permanence un contractuel pour faire observer la réglementation en vigueur. La Police locale a sanctionné 657 véhicules en infraction à cet endroit en 2004.

En conclusion, la commune relève que la recourante se focalise uniquement sur les besoins des commerçants, mais ne se rend pas compte que ce sont bien les habitants qui rencontrent le plus de problèmes à trouver une place. Le quartier du Bourg entre dans le périmètre de la vignette habitants et, par conséquent, une bonne partie des places sont utilisées par ces mêmes habitants. Il en résulte une diminution de l'offre pour des places à l'intention des visiteurs. De plus, à l'occasion de très nombreuses manifestations, des

places de parc sont supprimées. C'est sur cette base que l'intimée a pris la décision d'autoriser l'aménagement litigieux. Il n'a pas été tenu compte du parking des Alpes qui ne fait pas l'objet d'une gestion communale, mais privée. En autorisant les 16 places en cause, la commune a voulu trouver une première solution au déficit relevé; reste le projet d'extension du parking de la Grenette dans lequel elle est fortement impliqué.

- E. Le préfet a fait savoir que, pour sa part, il n'a pas d'observations à formuler sur le recours dont il conclut au rejet en se référant à la décision attaquée.
- F. Le 29 mai 2006, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une inspection des lieux en présence des parties et du chef du Service des biens culturels. Ce dernier a déclaré partager pleinement l'interprétation de l'art. 174 RCU que fait la recourante. Il a souligné que, même si l'interdiction des places de stationnement n'est pas mentionnée expressément par la norme, le contexte de cette dernière exclut l'affectation d'une place urbaine à des buts de stationnement. De manière plus précise, il a constaté que le parcage prévu sur la place de l'Hôtel de Ville aura un impact très négatif sur la Maison d'Alt, bien culturel protégé. Les places litigieuses nuisent au site en introduisant dans le périmètre des éléments perturbateurs qui comprennent non seulement les voitures en stationnement, mais également le marquage, les panneaux de signalisation et les potelets garantissant le passage des piétons le long de la façade. Le représentant du Service des biens culturels a déclaré que des problèmes similaires d'atteinte au site se posent sur la place Nova Friburgo, tout en remarquant que la situation actuelle est déjà insatisfaisante alors même que seules des places de déchargement y sont aménagées.

Interpellé par le Juge délégué, le représentant de la commune a reconnu que le parking des Alpes est sous-utilisé, mais a relevé que la commune n'y peut rien dans la mesure où il est en mains privées. La Ville ne peut pas inciter les automobilistes à l'utiliser. Même si la création de nouvelles places de parc ne s'inscrit pas dans la ligne voulue jusqu'à ce jour, elle obéit aux impératifs de la vie de quartier, en favorisant autant que possible les commerçants locaux. Une fois que le parking de la Grenette sera construit, il sera possible de supprimer à nouveau ces places de stationnement.

- G. Suite à la communication du procès-verbal de la séance d'inspection des lieux, la recourante a restreint ses conclusions en limitant la portée du recours uniquement aux places situées en zone de place urbaine et en renonçant à contester la décision communale d'aménager des places de stationnement à la rue des Epouses.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) en relation avec l'art. 12 al. 1 de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1). L'association Pro Fribourg a, par ailleurs, qualité pour recourir contre la décision préfectorale en application de l'art. 62 de la loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC ; RSF 482.1) dès lors que l'objet du litige concerne l'aménagement de places de stationnement dans la zone de ville I du plan d'aménagement local de la Ville de Fribourg, soit dans un secteur de protection des biens culturels et que la recourante remplit manifestement les autres conditions de l'art. 62 LPBC.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. Avant d'examiner si les besoins en place de stationnement tels qu'ils ressortent du concept de stationnement établi par la commune justifient l'aménagement litigieux, il convient de contrôler en premier lieu si, en application des art. 174 ss RCU, une telle implantation n'est pas contraire au droit. Dans l'hypothèse où la protection du site dont jouissent les deux places de l'Hôtel de Ville et Nova Friburgo devait y exclure le projet communal, le concept de stationnement - et le déficit en parking qu'il relève dans le quartier du Bourg – ne serait d'aucune utilité pour résoudre le litige. Le déficit en cause devrait être comblé ailleurs que sur les places, objet de la présente procédure.

Ce n'est que si les art. 174 ss RCU n'interdisent pas l'aménagement de places de stationnement sur les deux places qu'il faudra examiner dans un deuxième temps, à la lumière du concept de stationnement, si cet aménagement est conforme au principe de la proportionnalité imposé par l'art. 107 al. 5, 1^{ère} phrase, de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR, RS 741.21 ; voir A. BUSSY/ B. RUSCONI, code suisse de la circulation routière, ad art. OSR 107 ch. 3.1). Dans ce cadre, il faudra procéder à une pondération de tous les intérêts en présence, en

tenant compte également de ceux relevant de la planification locale (SOG 1993 n° 24, p. 80).

3. A titre préalable, il faut constater avec la recourante que le préfet n'a pas examiné la question topique de savoir si l'installation des places de parc est conforme à la zone de place urbaine au sens des art. 174 ss RCU. Bien qu'il ait cité ces dispositions, il s'est limité à tort à apprécier l'affaire sous l'angle de la réglementation applicable à la zone de Ville I, qui est une zone différente, soumise à d'autres règles (art. 27 ss RCU). Les motifs de sa décision sont donc sans pertinence.

4. Les deux dispositions du RCU consacrées aux zones de place urbaine (chapitre 17) ont la teneur suivante :

Art. 174 RCU

¹*La zone de place urbaine comprend des aires publiques à l'intérieur de la ville servant de lieux de rencontre et de séjour en plein air au profit des habitants et usagers de la ville.*

²*Le caractère propre à chacune d'elles doit être assuré.*

³*Les aménagements naturels et construits, le revêtement des surfaces de la place ainsi que le mode de transition avec les bâtiments adjacents doivent contribuer à affirmer la qualité de place urbaine de ces espaces extérieurs publics.*

⁴*Les éléments architecturaux de valeur qui entourent la place urbaine doivent être dégagés de tout ce qui est susceptible de faire obstacle à leur valorisation.*

Art. 175 RCU

¹*A l'exception des constructions d'intérêt général de minime importance, cette zone est inconstructible.*

²*Les constructions d'intérêt général entièrement souterraines sont autorisées. Les installations hors terre nécessaires à leur accès, à l'aération et à l'éclairage naturels ou artificiels doivent être limitées.*

³*Tant par leur nombre que par leurs dimensions, ces constructions ainsi que les installations nécessaires à leur utilisation ne doivent pas altérer le caractère de la place.*

L'art. 236 RCU, figurant au chapitre 27 consacré aux places de stationnement des véhicules, prévoit pour sa part que « sous réserve des exigences de la protection du site construit ou naturel, ainsi que sous réserve d'un

besoin objectivement fondé, des places de stationnement ouvertes au public peuvent se situer dans toutes les zones à bâtir qui font l'objet des chapitres 4 à 18 du présent règlement ».

5. La lecture de l'art. 236 RCU permet de constater que, sur le principe, des places de stationnement ouvertes au public peuvent être implantées dans une zone de place urbaine. Cela étant, la mesure d'une telle implantation dépend bien évidemment de la nature de la zone et de la configuration concrète de la place en cause.

Comme la recourante l'a souligné à juste titre, les art. 174 ss RCU ne sont pas de simples dispositions-programmes dont l'application relèverait de l'opportunité et qui pourraient être ignorées dans l'attente de la réalisation d'autres projets. Il s'agit de normes précises d'un règlement communal en vigueur qui s'imposent aussi bien aux administrés qu'aux autorités. Ces dernières doivent donc respecter les exigences qui y sont fixées. Si la commune estime que les dispositions en cause sont inappropriées, elle a la possibilité de modifier son règlement.

En l'état, il faut constater que la réglementation des zones de place urbaine est très stricte. Si l'on met ces normes en relation avec l'art. 236 RCU précité, il est exclu de créer de véritables parkings sur les places urbaines. Seule la création de quelques cases de stationnement éparses est au mieux envisageable dans de telles zones. En effet, les places urbaines doivent servir de lieux de rencontre et de séjour en plein air. Il tombe sous le sens qu'un parking à ciel ouvert n'est pas un lieu de rencontre ou de séjour. Cette incompatibilité ressort d'ailleurs clairement de l'art. 175 RCU qui autorise la création de parking souterrains en fixant des limitations très sévères quant aux installations hors terre nécessaires à leur accès. L'idée qui sous-tend la zone de place urbaine est celle du forum dans son sens antique. Les habitants doivent pouvoir y disposer de la préséance pour y séjourner et mener leurs activités; ce qui n'est pas possible si les lieux sont envahis de voitures. Le fait qu'actuellement, certaines places en ZPU soient utilisées comme véritable parking n'a pas pour effet de rendre ce genre d'aménagement conforme à la zone.

Reste que, si l'aménagement d'un véritable parking en plein air est par principe exclu en ZPU en raison de la nature même de la zone, des exceptions restent possibles pour créer des places de stationnement isolées en application de l'art. 236 RCU. Dans ce cas, il y a lieu d'examiner notamment si l'aménagement ne porte pas atteinte au caractère propre de la place en question (art. 174 al. 2 RCU) ou à la mise en valeur des éléments architecturaux qui l'entourent (art. 174 al. 4 RCU).

6. En l'occurrence, il saute aux yeux que la création de neuf cases de stationnement le long de la Maison d'Alt sur la place de l'Hôtel de Ville est contraire au texte clair de l'art. 174 al. 4 RCU. Le parcage de véhicules à cet endroit porte atteinte à la mise en valeur de ce bâtiment néoclassique protégé, dont l'importance historique est unanimement reconnue. Cette constatation a été expressément confirmée, si besoin était, par le Service des biens culturels lors de l'inspection des lieux du 29 mai 2006. Le fait que les véhicules parkés ne restent pas à demeure à cet endroit ne change rien à l'atteinte que leur présence, constante car renouvelée, fait subir à l'endroit. On ne peut pas prétendre sérieusement que des voitures en stationnement devant un bâtiment protégé de cette importance n'auraient aucune influence négative sur la valorisation des éléments architecturaux en cause et que le dégagement de ces derniers serait aussi bon que si ces véhicules étaient absents. Or, l'art. 174 RCU est absolu et exige clairement que les éléments architecturaux de valeur qui entourent la place soient dégagés de tout ce qui est susceptible de faire obstacle à leur valorisation. En utilisant un terme indéfini et général (tout ce qui est susceptible ..), le législateur communal n'a pas restreint les obstacles indésirables aux seules constructions; il a visé tous les aménagements potentiellement nuisibles à la valorisation des bâtiments marquants entourant la place.

Des cases de stationnement ne peuvent donc pas être implantées à cet endroit de la place de l'Hôtel de Ville.

7. a) Sur la place Nova Friburgo, la situation est légèrement différente. A cet endroit, l'aménagement de cases de stationnement pose problème plutôt du point de vue de l'art. 174 al. 2 RCU. En effet, compte tenu des dimensions très réduites de cette place urbaine, en pente, il est problématique d'y autoriser le parcage sans nuire, de manière globale, à son caractère propre. Quelques véhicules seulement suffisent pour occuper une portion relativement importante de la place. Indépendamment des mètres carrés utilisés, l'impression que génèrent ces trois voitures parkées déploie une influence indésirable sur le caractère propre de ce site protégé. Vu l'étroitesse des lieux, cette présence automobile nettement sensible transforme la nature de la zone. Elle peine à servir de lieu de rencontre et de séjour et devient au mieux une zone mixte, où les habitants doivent céder leur priorité aux exigences du parcage. Un tel effet n'est pas compatible avec la réglementation très stricte de l'art. 174 al. 2 RCU. Peu importe qu'actuellement, les places de déchargement existantes ne soient pas conformes à la norme.

De plus, outre des dimensions réduites, cette place, où débouche la zone piétonne de la rue de Lausanne, est largement exposée à la vue, spécialement depuis la place de l'Hôtel de Ville, cœur de la vie politique du

canton, utilisée intensément par toutes sortes de manifestations. La place Nova Friburgo n'est pas reléguée au détour d'une ruelle de la ville, mais constitue au contraire une partie spécialement visible du site historique de Fribourg et contribue à mettre en valeur la place de l'Hôtel de Ville dont elle est indissociable. Or, l'inspection des lieux a montré que la présence de trois véhicules parkés aux emplacements litigieux porte atteinte au caractère de cette place, dont une portion non négligeable est ainsi couverte par des véhicules, pleinement exposés à tous les regards en raison de la déclivité des lieux. Certes, cette atteinte n'est pas aussi criante que dans le cas de la place de l'Hôtel de Ville. Toutefois, compte tenu du caractère très spécial de la place Nova Friburgo (petitesse, déclivité, emplacement proche du cœur du site historique, visibilité), on ne peut qu'abonder dans le sens défendu par le Service des biens culturels pour considérer que l'aménagement contesté nuit au caractère propre de cette zone protégée.

- b) De toute manière, même si, par hypothèse, l'aménagement de trois places de parc était encore envisageable sous l'angle de l'art. 174 RCU sur la place Nova Friburgo, le principe de la proportionnalité dont le respect est imposé par l'art. 107 OSR s'opposerait à cette installation dans la mesure où le bénéfice que pourraient retirer les usagers de trois places de parc supplémentaires seulement n'est pas en relation avec l'atteinte au site historique. Ce ne sont pas ces trois places de parc qui seraient aptes à changer quoi que ce soit au déficit en matière stationnement dans le quartier du Bourg.

Au demeurant, on ne peut que s'étonner des réponses de la commune qui reconnaît que le parking des Alpes, situé dans le secteur, est sous-utilisé et qui renonce à tenir compte de cette capacité libre de stationnement sous prétexte que l'objet, mal aimé des consommateurs, est en mains privées. Ouvert au public, ce parking entre manifestement dans les objets à prendre en considération dans un concept de stationnement. Avant de permettre l'aménagement de places de parc qui portent clairement atteinte au site historique de Fribourg, la commune doit établir que les places existantes sont insuffisantes, ce qui n'est pas le cas si un parking de l'ampleur du parking des Alpes est sous-utilisé. La nature privée ou publique de cette installation ouverte aux usagers ne joue aucun rôle à cet égard.

8. Le recours doit ainsi être admis. La décision attaquée est annulée en tant qu'elle confirme l'autorisation d'aménager des places de stationnement sur la place de l'Hôtel de Ville et sur la place de Nova Friburgo.

La recourante qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Les collectivités publiques qui succombent sont exonérées des frais de procédure (art. 131 CPJA).

204.1; 107.3