

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 31 mai 2007

Statuant sur les recours formés le 29 septembre 2006
(2A 06 77 et 2A 06 78)

respectivement par

PARVICO SA et **VILLARS MAITRE CHOCOLATIER SA**, à Fribourg, agissant chacune par ses organes et toutes deux représentées par Me Jean-Yves Hauser et Me David Ecoffey, avocats à Fribourg,

contre

la décision rendue le 31 août 2006 par le **Préfet du district de la Sarine** accordant à **l'Etat de Fribourg** un permis de démolir l'ancien bâtiment Troller et de construire une nouvelle Ecole des Métiers sur les articles 7502 et 7503 du registre foncier de la Ville de Fribourg;

(Permis de construire / dérogation aux distances)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Le 2 novembre 2004, l'Etat de Fribourg, par l'intermédiaire de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et de son service des bâtiments, a déposé une demande de permis de démolir le bâtiment Troller et de construire une nouvelle Ecole des Métiers sur les articles 7502 et 7503 du registre foncier (RF) de la Ville de Fribourg (dossier PC 05/1/0270). La requête était accompagnée d'une demande de dérogation à l'art. 216 du règlement communal d'urbanisme de la Ville de Fribourg (RCU) et au plan des limites de construction pour construire le bâtiment projeté à une distance de 6,53 m de la Route Albert-Gockel au lieu d'une distance de 10 m prévue par le plan.
- B. En date du 19 novembre 2004, les sociétés Parvico SA (propriétaire de l'article 7077 RF Fribourg) et Villars Maître Chocolatier SA (locataire des bâtiments sis sur cet article) ont formé opposition contre le permis de construire. Les opposantes ont fait valoir que le projet impliquait le défrichement d'une aire forestière, qu'un tel défrichement était interdit par la législation fédérale et cantonale et qu'en outre une distance d'au moins 20 m devait être respectée entre un bâtiment et la limite de la forêt. Elles ont également relevé que le bâtiment projeté était gigantesque (surface de plus de 4000 m²) et qu'il avait pour conséquence la création d'un effet de masse catastrophique pour les immeubles voisins. Elles ont allégué qu'une telle construction ne respectait pas l'art. 131 let. a RCU qui prévoit que tout bâtiment à réaliser dans la zone de constructions d'intérêt général I (ZCIG I) doit impérativement s'intégrer dans le site urbain en général et dans le milieu bâti en particulier. Elles ont ajouté que le projet ne respectait pas l'art. 136 RCU relatif aux distances à la limite du fonds tant du côté de la façade nord, qui n'a pas fait l'objet d'une demande de dérogation, que du côté de la façade ouest pour laquelle une dérogation a été requise. Les opposantes ont souligné en outre que les bâtiments abritant la société Villars Maître Chocolatier SA figuraient à l'inventaire des biens culturels immobiliers de la Commune de Fribourg et que la réalisation du projet altérerait fortement la beauté du site ainsi que le dégagement visuel dont bénéficient actuellement ces constructions typiques et protégées. Elles ont au surplus allégué que l'accès au parking du côté de la façade ouest tel qu'il est prévu ne répondait pas aux exigences de sécurité routière. Compte tenu de ces irrégularités, les

opposantes ont proposé que le bâtiment soit implanté du côté ouest à une distance de 30 m environ de la limite du fonds.

Par mémoire du même jour, Parvico SA a déposé une détermination au sujet de la dérogation requise et une demande d'indemnité. Elle a allégué les mêmes arguments que dans l'opposition pour conclure au rejet de la demande de dérogation. Au sujet de l'indemnité, elle a souligné que la dérogation occasionnerait un dommage extrêmement sensible aux bâtiments protégés, les privant en particulier de tout dégagement et leur coupant cet effet de "vitrine" de leur principal occupant. Elle a avancé une perte de valeur du complexe immobilier pouvant facilement atteindre 15 % de la valeur totale, soit environ fr. 6'500'000.-. Elle a donc conclu, à titre subsidiaire, à l'octroi d'une indemnité de fr. 6'500'000.- en sa faveur.

- C. Par décision du 18 octobre 2005, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a octroyé, sur la base de l'accord de la DAEC du 21 septembre 2005, la dérogation sollicitée. Il a rappelé que la nouvelle Ecole des Métiers est une construction d'utilité publique. Il a souligné également que la dérogation demandée ne porte pas atteinte à l'intérêt public dans la mesure où le bâtiment projeté sera construit en continuité de l'alignement des bâtiments existant le long de la Route Albert-Gockel. En outre, l'octroi de la dérogation à l'application stricte du plan des limites de construction ne porte pas un préjudice excessif au voisin situé de l'autre côté de la route du moment que la distance entre la façade existante et la façade projetée reste de 18,50 m (au lieu de 21,50 m).

Le 24 novembre 2005, les sociétés Parvico SA et Villars Maître Chocolatier SA ont recouru contre cette décision auprès du Préfet du district de la Sarine. Elles ont conclu, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision querellée. A titre subsidiaire, la société Parvico SA a conclu à ce que l'octroi de la dérogation soit subordonné au paiement d'une indemnité de fr. 6'500'000.- en sa faveur. Elles ont tout d'abord allégué que la décision communale n'était pas suffisamment motivée, de telle sorte qu'elle violait leur droit d'être entendues. En outre, elles ont souligné que les conditions d'une dérogation au sens de l'art. 55 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) n'étaient clairement pas données.

- D. Le 31 août 2006, le Préfet du district de la Sarine a délivré le permis de démolir le bâtiment Troller ainsi que le permis de construire la nouvelle Ecole des Métiers de Fribourg, a écarté les oppositions de Parvico SA et Villars Maître Chocolatier SA contre le projet de construction et a rejeté les recours déposés par ces dernières contre la décision communale accordant la dérogation. Il a souligné que, par décision du 3 mai 1999, le Service de la

forêt et de la faune avait déterminé les biens-fonds situés sur le territoire cantonal qui devaient être considérés comme forêts et que l'art. 7502 RF n'en faisait pas partie. Il a précisé que cette décision était entrée en force et ne pouvait dès lors plus être remise en question, de telle sorte que les recourantes étaient forcloses pour se plaindre d'une violation de la législation sur les forêts. L'art. 7502 RF n'étant pas considéré comme forêt, une autorisation de défrichement n'était pas nécessaire. Il a relevé que les conditions d'une dérogation selon l'art. 55 LATeC étaient remplies dans la mesure où le projet était une construction d'utilité publique et qu'aucun intérêt public majeur ou intérêt prépondérant de tiers ne s'y opposaient. Il a en outre souligné que la limite de construction fixée à 10 m à l'axe de la Route Albert-Gockel formait un décrochement par rapport à l'alignement des bâtiments existants, ce qui n'était pas compréhensible sous l'angle urbanistique. Ainsi la dérogation permettrait de corriger cette erreur de planification et d'assurer une continuité urbanistique et architecturale avec les bâtiments existants déjà implantés en limite de fonds de ce côté de la route. Au sujet des distances, il a appliqué l'art. 62 al. 7 du règlement d'exécution de la LATeC (RELATeC; RSF 710.11) selon lequel la distance qu'un bâtiment doit respecter par rapport à une route publique est régie exclusivement par la législation sur les routes. Il a donc conclu que l'art. 136 RCU n'était pas applicable, que le projet respectait les limites de construction par rapport à la Route de la Fonderie et qu'une dérogation pouvait être octroyée en ce qui concerne la Route Albert-Gockel. Pour l'accès au parking, le préfet a mentionné que la pente de 7 % était conforme à l'art. 25 al. 1 RELATeC et que cet accès n'était pas dangereux, ainsi que l'attestait le préavis favorable sans condition du Service des ponts et chaussées.

- E. Par recours séparés mais identiques du 29 septembre 2006, Parvico SA et Villars Maître Chocolatier SA ont saisi le Tribunal administratif. Elles concluent, sous suite de frais et dépens, à la restitution de l'effet suspensif et à l'annulation de la décision préfectorale. Elles requièrent en outre qu'une inspection des lieux soit organisée. A l'appui de leurs conclusions, les recourantes invoquent tout d'abord une violation des art. 166 al. 3 LATeC et 100 al. 1 RELATeC qui prévoient que, 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. Elles avancent ensuite que l'art. 62 al. 7 RELATeC est inconstitutionnel, au motif qu'il ne repose sur aucune base légale. A leur avis, les dispositions de la LATeC sur les distances doivent également s'appliquer au projet litigieux. Or, ce dernier ne les respecte pas et ne peut pas être autorisé dans ces conditions. Au surplus, la dérogation accordée est contraire à la jurisprudence fédérale puisqu'elle n'est pas indispensable pour atténuer ou même pour éviter les rigueurs qu'entraînerait l'application de la réglementation ordinaire. Elles précisent à ce sujet que le plan des limites de construction contient déjà une dérogation

aux distances prévues par la loi sur les routes (LR; RSF 741.1) et qu'une double dérogation ne saurait être accordée. Elles ajoutent qu'il n'existe aucune situation spéciale ou exceptionnelle qui justifierait de déroger au système ordinaire. Bien au contraire, d'autres projets ne prévoyaient pas de dérogation. En outre, la dérogation ne respecte pas l'intérêt public puisqu'en plus d'être de pure complaisance, elle porte une atteinte grave à la sécurité routière par un manque de visibilité et une pente trop raide à la sortie du parking. Elles soulignent que le caractère forestier des art. 7502 et 7503 RF s'oppose également au projet. Enfin, les recourantes font valoir que le projet en cause nuit à leurs intérêts privés, puisque les distances aux limites prévues par la LATeC n'ont tout simplement pas été appliquées, ce qui accentue encore plus l'effet de masse produit par le bâtiment projeté. La réalisation de ce projet altérerait ainsi fortement la beauté du site ainsi que le dégagement visuel dont bénéficient actuellement les constructions typiques et protégées des recourantes. Une telle atteinte à leurs intérêts est dès lors intolérable.

- F. Par décision du 3 octobre 2006, le Juge délégué a ordonné la jonction des causes 2A 06 77 et 2A 06 78 en vertu de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RS 150.1).
- G. Le 7 novembre 2006, l'Etat de Fribourg, représenté par la DAEC, a déposé ses observations. La DAEC se réfère à ses prises de positions antérieures du 16 mars 2005 (détermination sur les oppositions, d'une part, et réponse à la détermination sur la demande de dérogation et demande d'indemnité, d'autre part) et conclut au rejet des recours. Elle précise tout d'abord que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a répondu le 22 mars 2006 à la demande des recourantes relative à la constatation de la nature forestière des parcelles 7502 et 7503 RF. Cette autorité a relevé que la procédure qui a abouti à la décision du 3 mai 1999 a fixé une fois pour toute le statut de tous les boisements présents sur le territoire de la Commune de Fribourg. Cela signifie depuis lors que les boisements situés sur dite commune qui portaient la désignation de forêt sur le plan de situation du 23 avril 1999 doivent être considérés en tant que tel et, a contrario, que ceux qui ne figuraient pas sur ce plan, respectivement n'y ont pas été désignés comme forêt, n'ont pas le statut de forêt. Les parcelles 7502 et 7503 RF entrent dans cette catégorie. Elle relève ensuite que, même si la procédure de l'art. 166 al. 3 LATeC n'a pas été suivie, les recourantes ne subissent aucun préjudice, puisque la requête de dérogation émane d'une collectivité publique. Le paiement d'une éventuelle indemnité est dès lors assuré. Elle reconnaît en revanche que l'art. 62 al. 7 RELATeC est contraire à l'art. 164 al. 2 LATeC. Ainsi, l'obligation de respecter une distance minimale par rapport à une route n'exclut pas d'appliquer parallèlement les règles

concernant la surlongueur par rapport aux parcelles voisines de l'autre côté de la route. Elle précise toutefois que, dans un tel cas, la distance à la limite du fonds se calcule par rapport à la limite du fonds du voisin et non de la parcelle sur laquelle se trouve le bâtiment projeté, puisqu'il faut tenir compte de la distance que représente la route qui sépare les deux fonds. En calculant de cette façon, les distances sont respectées dans le cas d'espèce. Elle relève en outre que les conditions nécessaires à l'octroi d'une dérogation sont remplies et qu'elles ont été correctement examinées par le préfet. Elle conteste ainsi une éventuelle violation du droit d'être entendu des recourantes. Elle rejette également le fait que la sortie du parking crée un danger pour la sécurité routière. Elle rappelle au surplus que le bâtiment des recourantes ne bénéficie d'aucune mesure de protection particulière et que le projet de construction tient parfaitement compte de son existence, puisqu'il n'obturera pas la vue sur le corps du bâtiment principal des recourantes (partie originelle), ni sur la façade principale, côté Route de la Fonderie.

La Ville de Fribourg s'est déterminée le 29 novembre 2006. Elle se réfère entièrement à la décision attaquée et conclut au rejet des recours. Elle précise toutefois que l'art. 136 RCU s'applique avant tout pour la distance aux limites des fonds tandis que l'art. 216 RCU s'applique à la distance par rapport à la voie publique. En outre, le plan des limites de construction auquel l'art. 216 RCU fait référence, a été approuvé par l'autorité compétente, de sorte que la distance limite par rapport à la Route Albert-Gockel est de 10 m. Elle relève au surplus que l'une des recourantes a bénéficié d'une distance favorable de par son plan d'aménagement de détail (PAD). Au sujet de la prétendue nature forestière des art. 7502 et 7503 RF, elle fait référence aux plans qui ont été également approuvés par l'autorité compétente et qui sont par conséquent applicables et opposables aux tiers.

Le Préfet du district de la Sarine a déposé ses observations le 5 décembre 2006. Il se réfère entièrement à sa décision du 31 août 2006 pour conclure au rejet des recours. Il souligne que, même si la procédure de l'art. 166 al. 3 LATeC n'a pas été suivie, les recourantes ne subissent aucun désavantage, puisque la requête de dérogation émane d'une collectivité publique et que le paiement d'une éventuelle indemnité est dès lors garanti. Il relève également que le projet respecte les distances à la limite selon les règles de la LATeC et du RCU.

- H. Par décision du 20 décembre 2006, le Tribunal administratif a statué sur l'effet suspensif. Il l'a rejeté en ce qui concerne la démolition du bâtiment Troller et l'a accordé au sujet de la construction du nouveau bâtiment.

- I. Le 12 mars 2007, les recourantes ont déposé des contre-observations. Elles réitèrent tout d'abord leur requête d'inspection des lieux au motif que le film d'animation réalisé par l'Ecole des Métiers cherche à atténuer l'effet de masse du bâtiment projeté, alors que les gabarits permettent mieux de réaliser l'impact futur du projet sur les bâtiments voisins. Elles précisent ensuite leur argumentation quant à la violation des art. 166 al. 3 LATeC et 100 al. 1 RELATeC. Elles relèvent que le texte de ces dispositions est clair et ne contient aucune exception qui irait dans le sens d'une exonération de l'Etat de fournir des sûretés. Il n'en résulte toutefois pas une lacune de la loi que le juge peut combler, mais cette absence de règle doit être considérée comme un silence qualifié. En effet, si le législateur avait voulu cette exception en faveur de l'Etat, il l'aurait prévu, comme il l'a fait dans la loi sur l'expropriation. Cette différence entre ces deux législations contemporaines s'explique par les natures totalement différentes de l'expropriation (dans laquelle l'Etat exerce sa puissance publique) et la dérogation (dans laquelle l'Etat doit être considéré comme un simple particulier). En outre, la question du respect de ces règles doit être tranchée par le Juge de l'expropriation et non par le Tribunal administratif. Les recourantes soulignent que les distances prévues par la LATeC doivent être calculées par rapport à la limite du fonds qui supporte le bâtiment projeté et non par rapport à la limite du fonds voisin, situé de l'autre côté de la route, cela d'autant plus que, dans le cas d'espèce, la limite du fonds correspond à une limite de zone. Les recourantes relèvent au surplus le comportement de l'Etat qui a voulu ab initio avoir recours à une dérogation, alors qu'il est parfaitement possible de construire sur la parcelle en question un ouvrage répondant aux mêmes besoins, cela sans dérogation. Le caractère exceptionnel requis pour octroyer une dérogation fait dès lors défaut en l'espèce. En outre, le décrochement formé par la limite de construction s'explique par l'existence du carrefour et ne peut en aucun cas justifier une dérogation.
- J. L'Etat de Fribourg a déposé une duplique le 20 mars 2007. Il maintient les conclusions prises dans sa réponse du 7 novembre 2006. Il rappelle que le grief relatif à la violation des art. 166 al. 3 LATeC et 100 al. 1 RELATeC n'est pas relevant au motif que le paiement d'une éventuelle indemnité est totalement garanti. Il répète également que les distances aux limites prévues par la LATeC doivent être calculées, lorsque les parcelles sont séparées par une route, par rapport à la limite du fonds voisin situé de l'autre côté de la route. L'Etat de Fribourg relève en outre qu'il construit une Ecole des Métiers dont les dimensions répondent à ses besoins en locaux et aux multiples formations qu'elle va offrir, de telle sorte qu'il ne peut pas entrer en matière sur la proposition de reculer le projet de 30 m, car celui-ci ne satisferait plus à ses besoins.

Le 3 avril 2007, la Ville de Fribourg a déposé ses ultimes observations. Elle maintient entièrement sa position et relève pour le surplus que les dispositions de l'art. 216 RCU concernant le plan des limites de construction et des alignements est tout à fait fondé, puisqu'il se base sur l'art. 66 al. 1 et 2 LATeC en particulier.

Par courrier du 11 avril 2007, le Préfet du district de la Sarine a, pour sa part, renoncé à déposer d'autres observations.

K. Une inspection des lieux s'est déroulée le 2 mai 2007.

La DAEC a déposé, le 9 mai 2007, des photographies supplémentaires concernant l'alignement des bâtiments existants et l'implantation du bâtiment projeté au vu de la position des gabarits. Pour leur part, les recourantes se sont déterminées le 14 mai 2007 en réitérant leurs arguments relatifs à l'atteinte à la sécurité routière et à l'absence de nécessité de la dérogation.

En droit:

1. a) Formé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss CPJA, le présent recours est recevable tant en application de l'art. 176 LATeC que de la norme générale de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
- 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. 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. A titre préliminaire, la Cour de céans constate que l'objet du litige ne vise pas la démolition de l'ancien bâtiment Troller, mais porte uniquement sur la construction de la nouvelle Ecole des Métiers.
3. Les recourantes reprochent tout d'abord au préfet de n'avoir pas respecté la procédure prévue aux art. 166 al. 3 LATeC et 100 al. 1 RELATeC.

L'art. 166 LATeC a la teneur suivante:

¹Lorsqu'un propriétaire au bénéfice d'une dérogation ou d'une autorisation spéciale se propose de construire un bâtiment qui cause un préjudice important aux propriétaires voisins, ceux-ci peuvent lui réclamer une indemnité.

²A défaut d'entente, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

³Sauf 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.

⁴Le règlement d'exécution fixe la procédure.

Le Tribunal administratif s'est déjà prononcé sur la question. En principe, l'art. 166 al. 3 LATeC et l'art. 100 al. 1 RELATeC interdisent la délivrance du 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 est 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. Ce risque n'existe toutefois pas lorsque, comme en l'espèce, la requête est déposée par une collectivité publique. Dès lors, même si la procédure suivie est erronée, il faut constater que les recourantes n'en subissent aucun désavantage et que l'annulation du permis dans de telles circonstances constituerait un formalisme excessif (cf. ATA non publié du 15 septembre 2004 dans la cause C.).

Au demeurant, il convient de souligner qu'en l'espèce, le reste de la procédure a été correctement suivie dans son ensemble. En effet, les recourantes ont pu se déterminer sur la demande de dérogation et ont pu présenter une requête d'indemnité. Une séance de conciliation a ensuite été organisée devant le préfet. Suite à l'échec de la conciliation, ce dernier a imparti un délai de nonante jours aux recourantes pour ouvrir action en indemnisation devant le Juge de l'expropriation. Le préfet a seulement décidé de ne pas attendre la suite de la procédure pour octroyer le permis de construire. Or, comme on l'a vu précédemment, cela n'aura aucune conséquence, puisque le paiement d'une éventuelle indemnité est, en l'espèce, totalement garanti. Ce grief doit dès lors être rejeté.

4. a) Originellement, les règles sur les distances remplissaient des fonctions de police: la protection contre les risques d'incendie, l'hygiène et la salubrité publiques (aération, lumière et ensoleillement des bâtiments et des espaces extérieurs communautaires), ainsi que la sécurité du trafic et des accès. Plus tard, on leur a attribué d'autres fonctions d'aménagement du territoire, de protection de la nature et du paysage, de protection de l'environnement et enfin de protection de l'intérêt privé des voisins (cf. P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 375, n. 857; P. HÄNNI, Planungs-, Bau-, und besonderes

Umweltschutzrecht, 4^{ème} éd., Berne 2002, p. 297; D. IVANOV, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug des übrigen Baugesetzgebung, Zurich, Bâle, Genève 2006, p. 58; W. HALLER/ P. KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Tome I, 3^{ème} éd., p. 174, n. 638; ATF 119 IA 113, consid. 3; ATF 1P. 134/2005 consid. 1.1).

- b) Le Tribunal administratif a déjà constaté que la seule présence d'une route ne saurait permettre d'éviter les règles relatives aux distances prévues par la LATeC et le RELATeC. L'obligation de respecter une distance minimale par rapport à une route n'exclut pas d'appliquer parallèlement les règles concernant la surlongueur par rapport aux parcelles voisines de l'autre côté de la route. Admettre le contraire reviendrait à vider de son sens l'art. 164 al. 2 LATeC, tel que précisé par l'art. 63 RELATeC. Dans cette perspective, la règle de l'art. 62 al. 7 RELATeC - qui prescrit que la distance qu'un bâtiment doit respecter par rapport à une route publique est régie exclusivement par la législation sur les routes - est contraire à l'art. 164 al. 2 LATeC. Compte tenu du principe de la hiérarchie des normes, l'application de la disposition légale prévaut nécessairement sur celle de la norme réglementaire (ATA non publiés du 15 septembre 2004 en la cause C., du 5 mars 1999 en la cause F. et Sch.).
- c) Le projet en question doit dès lors respecter non seulement les prescriptions relatives aux distances de la législation sur les routes, mais également celles de la législation sur les constructions.
5. a) Conformément à l'art. 115 al. 1 LR, les limites de construction déterminent les limites au-delà desquelles des bâtiments, installations et autres ouvrages peuvent être construits de part et d'autre de la route. L'art. 116 al. 1 LR fixe les distances entre ces limites de construction dans les zones de l'ordre non contigu, en fonction de la grandeur de la route:
- 14 m pour les routes à 1 voie;
 - 16 m pour les routes à 2 voies de 2,50 m et 2,75 m;
 - 20 m pour les routes à 2 voies de 2,50, 2,75 m et 3 m;
 - 24 m pour les routes à 2 voies de 3 m et 3,50 m;
 - 30 m pour les routes à 3 et 4 voies de 3 m et à 2 voies de 3,50 m;
 - 40 m pour les routes à 3 et 4 voies de 3,50 m et à 2 voies de 7 m.

Au niveau communal, 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. Conformément au plan des limites de construction et des alignements, la limite de construction par rapport à l'axe de la route communale Albert-Gockel est de 10 m et celle par rapport à l'axe la route cantonale de la Fonderie est de 15 m. Ces limites correspondent aux prescriptions émises par la LR. En effet, les voies de circulation de la Route Albert-Gockel - sans compter les places de stationnement situées actuellement des deux côtés de la chaussée - ne dépassent pas une largeur de 3 m chacune, de telle sorte que la distance entre les limites de construction est de 20 m selon la LR. Cela représente bien une limite de construction depuis l'axe de la chaussée de 10 m. En ce qui concerne la Route de la Fonderie, les voies de circulation ont une largeur de 4,5 m en comptant la piste cyclable. Selon la LR, la distance entre les limites de construction doit dès lors être de 30 m, puisque, même si les voies sont plus larges que 3,50 m, elles n'atteignent pas 7 m et elles correspondent à la largeur d'une route à trois voies de 3 m. Partant, la limite de construction depuis l'axe de la route doit être de 15 m. Les distances prévues dans le RCU ne constituent ainsi pas, comme le prétendent les recourantes, une dérogation à la loi cantonale.

Dans le cas d'espèce, le bâtiment projeté se trouve à 15,23 m de la Route de la Fonderie et à 6,53 m de la Route Albert-Gockel. Les limites de construction sont donc respectées par rapport à la Route de la Fonderie, mais pas par rapport à la Route Albert-Gockel, raison pour laquelle une dérogation a été requise.

- b) Conformément au renvoi prévu à l'art. 119 LR, l'art. 55 LATeC s'applique. Selon cette disposition, à l'intérieur de la zone à bâtir, la commune peut, avec l'accord de la Direction, accorder des dérogations aux plans et à la réglementation communale y afférente, lorsque ni un intérêt public majeur, ni les intérêts prépondérants de tiers ne s'y opposent pour des constructions d'utilité publique (let. a), pour des constructions présentant un intérêt important 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).

L'art. 55 LATeC doit permettre d'assouplir les exigences de la réglementation communale lorsque, dans un cas particulier, son application stricte se révélerait contraire à l'intérêt public ou porterait une atteinte excessive aux intérêts d'un propriétaire, sans que l'intérêt général ou celui des voisins le justifie. Face à une situation prévue par les lettres a à d de l'art. 55 al. 1 LATeC, l'autorité doit procéder à la pesée des intérêts en présence. Elle

examinera en premier lieu si la dérogation requise ne porte pas notablement préjudice à l'intérêt public. Il lui incombera ensuite de mettre en balance l'intérêt du propriétaire à la réalisation de la construction projetée et l'intérêt des voisins à l'application stricte du règlement qu'ils doivent eux-mêmes observer. Si l'absence d'inconvénients graves pour le voisinage est une condition à défaut de laquelle une dérogation ne peut être accordée, cela ne signifie pas pour autant que l'autorité soit tenue d'en octroyer une chaque fois que cette condition est réalisée (ATA non publié du 16 février 2006 dans la cause H.; Extraits 1989 p. 98).

En outre, 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 dérogatoire. En revanche, les dispositions exceptionnelles ne doivent pas être nécessairement interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Il se pourrait en effet qu'une dérogation importante se révèle indispensable pour atténuer ou même pour éviter les rigueurs qu'entraînerait l'application de la réglementation ordinaire. Mais dans tous les cas, une dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci. Elle implique une pesée entre les intérêts publics et privés au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou encore une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (ATF 1P.342/2005 consid. 5.1). En revanche, l'inadéquation des prescriptions légales à la forme, la situation ou la topographie d'une parcelle pourrait en principe fonder la délivrance 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 (ATA non publiés du 16 février 2006 dans la cause H., du 11 janvier 1993 en la cause B. et du 18 juillet 1997 en la cause P.; Extraits 1989 p. 99).

6. a) Il n'est pas contesté que le projet en question est une construction d'utilité publique, comme le prévoit d'ailleurs l'art. 138 LATeC. Les recourantes soutiennent en revanche que la dérogation est contraire à des intérêts publics et privés prépondérants.
- b) Les recourantes exposent que le projet ne peut pas être autorisé au motif que celui-ci nécessite le défrichement de l'aire forestière sise sur les art. 7502 et 7503 RF.

Comme l'ont déjà expliqué tant la DIAF que le préfet, le canton de Fribourg a dressé un plan de situation pour répertorier les zones forestières, conformément à l'art. 10 de la loi fédérale sur les forêts (LFo; RS 921.0). Ce plan a ensuite été mis à l'enquête publique. Par décision du 3 mai 1999, le Service de la faune et des forêts a déterminé les biens-fonds situés sur le territoire de la Commune de Fribourg qui devaient être considérés comme forêts. Cette décision a été publiée dans la feuille officielle et a été attaquée par un recours de droit administratif. La Direction de l'intérieur et de l'agriculture (DICA; actuellement DIAF) a rejeté le recours et confirmé la décision du 3 mai 1999. Celle-ci est alors entrée en force. Les art. 7502 et 7503 RF ne figurent pas dans le plan, de telle sorte qu'ils ne doivent pas être considérés comme forêts au sens de la législation fédérale. Le projet n'a donc pas besoin d'obtenir une autorisation de défricher.

En outre, les arbres situés sur les parcelles en question ne figurent pas non plus sur le plan du site comme arbres isolés ou groupés devant être maintenus au sens de l'art. 204 RCU ou dans un périmètre de protection des arbres conformément à l'art. 205 RCU. Toutefois, en vertu de l'art. 206 RCU, les arbres dont le diamètre du tronc est égal ou supérieur à 30 cm sont soumis à une autorisation d'abattage octroyée par le conseil communal. Dix arbres de ce diamètre sont répertoriés sur le plan no S1.02 mis à l'enquête publique. Les requérants devront dès lors obtenir une autorisation d'abattage pour ces arbres, comme le prévoit d'ailleurs le préavis favorable avec conditions de la Ville de Fribourg.

Au demeurant, il convient de souligner que le Service de la protection de la nature et du paysage a donné un préavis favorable au projet.

- c) Les recourantes font valoir que le projet, notamment la sortie du parking, ne respecte pas la sécurité routière au motif que le bâtiment est implanté sur la limite et que la visibilité n'est dès lors pas bonne.

L'art. 25 RELATeC prévoit que l'accès aux routes publiques ou privées ne doit pas constituer une gêne ou un danger pour la circulation. Les rampes d'accès peuvent avoir, sur une distance de 5 mètres à partir du bord de la chaussée ou du trottoir une pente maximale de 7 %. Le projet est conforme à cette disposition. Le Service des ponts et chaussées (SPC) a d'ailleurs émis un préavis favorable sans condition, ce qui prouve que le projet n'est pas dangereux pour la circulation routière. Lors de l'inspection des lieux, les recourantes ont insisté sur le danger manifeste et grave que la sortie du parking souterrain, située directement sur le trottoir de la Route Albert-Gockel, fait courir aux piétons. Or, aucun indice au dossier ne permet de remettre en cause le préavis de l'autorité spécialisée, qui a été confirmé sur

place par son représentant et vérifié par le Juge délégué à l'instruction de la cause. Ce grief doit dès lors être rejeté.

- d) Les recourantes reprochent en outre au projet de ne pas s'intégrer au milieu bâti comme l'exige l'art. 131 RCU. Cet article prévoit que tous bâtiments et installations de plein air doivent s'intégrer harmonieusement dans le site urbain en général et dans le milieu bâti en particulier.

Ce moyen doit être écarté, car totalement mal fondé. En effet, le style architectural de la nouvelle Ecole des Métiers se fond avec celui des bâtiments de l'université Pérolles II. L'édifice ressemble également à celui de l'Ecole d'ingénieurs de par sa grandeur. Il ressort ainsi clairement que la construction projetée s'intègre parfaitement dans le site urbain moderne et dynamique de cette partie de la ville qui regroupe différentes écoles (Université, Ecole d'ingénieurs, Ecole de multimédia et d'art, Ecole des métiers). En outre, le projet s'inscrit également harmonieusement dans l'ensemble constitué par les bâtiments de style industriel et de grandeur importants situés le long de la Route de la Fonderie.

- e) Les recourantes font valoir que le projet porte atteinte à leurs intérêts privés par son caractère gigantesque qui écrase littéralement les constructions voisines, les privant du dégagement visuel dont elles bénéficient actuellement.

Ce grief doit également être rejeté, puisqu'aucun effet de masse n'écrasera les bâtiments abritant la société Villars Maître Chocolatiers SA. Tout d'abord, la construction projetée étant moins haute que ces bâtiments, elle ne gênera ainsi en rien l'ensoleillement des voisins. En outre, la façade Nord caractéristique du bâtiment "Chocolat Villars" restera parfaitement visible. En ce qui concerne la façade Est de ce bâtiment, la nouvelle construction ne changera rien à la situation actuelle, puisque celle-ci est déjà cachée par les arbres (cf. photos 6 à 11 du PV de l'inspection des lieux du 2 mai 2007). En outre, cette façade restera visible depuis l'autre côté de la Route de la Fonderie, si l'on se place au niveau de l'Ecole de multimédia et d'art (cf. photos 12 à 14 du PV de l'inspection des lieux du 2 mai 2007). Les recourantes insistent toutefois sur le fait que cette façade Est est caractéristique du type architectural de l'époque et doit de ce fait rester visible par les passants. Cet argument n'est pas pertinent dans le cadre d'une procédure de permis de construire un immeuble voisin. Au surplus, il tombe particulièrement à faux compte tenu de la présence des arbres. La construction de la nouvelle Ecole des Métiers ne portera aucun préjudice aux bâtiments des recourantes, qui sont certes protégés, mais qui ne peuvent revendiquer aucune distance limite particulière de protection ou un

quelconque droit de dégagement sur les façades. Au demeurant, il convient de souligner que, du côté de la Route de la Fonderie, le bâtiment projeté sera même implanté plus en retrait que le boisement actuel, comme le démontrent notamment les photos versées au dossier. La vue sur le bâtiment "Chocolat Villars" sera donc parfaitement conservée, dans des conditions semblables - voire même meilleures - qu'à l'heure actuelle.

- f) De façon générale, les recourantes avancent au surplus qu'il n'existe aucune situation spéciale - telle que le prévoit la jurisprudence - qui justifierait une dérogation.

Ce moyen est erroné. En effet, les bâtiments de la faculté de médecine situés le long de la Route Albert-Gockel sont construits en limite de fonds. La limite de construction prévue dans le plan forme ainsi un décrochement qui ne se justifie aucunement. L'application stricte des règles prévues dans le RCU et le plan des limites de construction engendrerait l'édification d'un ouvrage disharmonieux, puisque situé juste en retrait des autres bâtiments. Ces considérations constituent déjà une situation spéciale légitimant l'octroi d'une dérogation. En outre, la qualité architecturale du projet et sa bonne intégration dans le site urbain doivent également être prises en compte pour justifier la dérogation. Il convient enfin de relever que le bâtiment des recourantes a vraisemblablement aussi bénéficié de conditions particulières relatives aux distances dans le cadre de son PAD.

- g) Au vu de ce qui précède, force est de constater que la dérogation à l'art. 216 RCU et au plan des limites de construction ne heurte aucun intérêt public ou privé prépondérant et qu'elle est justifiée par une situation spéciale. Elle pouvait dès lors être accordée.

7. a) Ainsi que dit précédemment, la présence d'une route séparant deux biens-fonds n'exclut pas l'application des règles sur les distances aux limites prévues par la LATeC et le RELATeC (cf. consid. 3 ci-dessus).

L'art. 164 LATeC prévoit que, dans l'ordre non contigu, la distance d'un bâtiment aux limites de 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. L'al. 2 précise que cette distance doit être augmentée en fonction de la longueur du bâtiment conformément au règlement d'exécution. En vertu de l'art. 63 al. 1 RELATeC, lorsque la longueur totale de la façade d'un bâtiment de plus de 5 mètres de hauteur totale dépasse la distance de base multipliée par trois, la distance aux limites du fonds est au minimum le tiers de cette longueur totale.

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 4,00 m, 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 alinéa premier RELATeC. Cette distance augmentée se mesure conformément aux prescriptions de ses alinéas 2 à 4.

Selon l'art. 165 al. 2 LATeC, la Direction peut, pour les distances prévues à l'art. 164, accorder des dérogations lorsque des circonstances spéciales le justifient, et après que les voisins et la commune auront été entendus; dans les mêmes conditions, le conseil communal peut accorder des dérogations pour les distances supérieures qui résultent de la réglementation communale. L'art. 166 est réservé.

En ce qui concerne les surlongueurs, l'art. 63 al. 5 let. a RELATeC précise qu'il peut être dérogé à la règle de l'alinéa 1 en application de l'art. 165 al. 2 de la loi pour des constructions d'intérêt public.

- b) Se basant à tort sur l'art. 62 al. 7 RELATeC, le préfet n'a pas appliqué ces normes. La position de cette autorité ressort toutefois clairement de la présente procédure. En effet, dans ses observations du 5 décembre 2006, il s'est entièrement référé à sa décision du 30 août 2006. Il a cependant précisé que si le Tribunal administratif devait admettre l'argumentation des recourantes au sujet de l'application des règles sur les distances fixées dans la LATeC, la distance à la limite de leurs fonds est malgré tout respectée. De son côté, la DAEC a également affirmé, dans ses observations du 7 novembre 2006, puis dans celles du 20 mars 2007, que les distances aux limites prévues par la LATeC étaient respectées, au motif que, lorsque les biens-fonds sont séparés par une route, la distance doit se calculer par rapport à la limite du fonds voisin situé de l'autre côté de la route.

Les autorités concernées s'étant prononcé sur la question dans le cadre de la présente procédure et en vertu du principe de l'économie de procédure, la Cour de céans considère qu'un renvoi à l'autorité inférieure s'avère inutile. Elle va donc examiner si le projet litigieux respecte les règles sur les distances prévues dans la LATeC.

8. a) Dans le cas d'espèce, la hauteur maximale du bâtiment projeté est de 18,60 m, la longueur des façades Nord et Sud est de 180,23 m et la longueur des façades Est et Ouest est de 22,40 m. Ainsi la distance de base doit être au minimum de 9,30 m ($18,60 \text{ m} / 2$) et cette distance de base multipliée par trois donne 27,90 m.

Pour ce qui est de la façade Ouest - qui mesure 22,40 m et ne dépasse donc pas la distance de base multipliée par trois - les prescriptions sur la surlongueur de l'art. 63 RELATeC ne s'appliquent pas. En revanche, la façade Nord - qui mesure 180,23 m - est largement supérieure à la distance de base multipliée par trois. Il faut donc lui appliquer l'art. 63 RELATeC. Selon cette disposition, la distance aux limites du fonds doit être au minimum de 60 m ($180,23 \text{ m} / 3$).

Le bâtiment projeté se situe à l'angle des Routes Albert-Gockel et de la Fonderie. Il convient donc tout d'abord de déterminer comment se calculent les distances aux limites lorsqu'une route sépare les biens-fonds. En se fondant sur le but des dispositions relatives aux distances aux limites rappelés ci-dessus (cf. consid. 3), il convient logiquement de prendre en compte la largeur de la route dans le calcul de la distance et de mesurer cette dernière par rapport à la limite du bien-fonds situé de l'autre côté de la route.

- b) S'agissant de la façade Ouest, le bâtiment projeté sera implanté à la limite du fonds. Comme il convient de mesurer la distance de base par rapport à la limite du fonds voisin, celle-ci est respectée, puisque le bâtiment se situe à une distance d'environ 13 m (estimation à partir du plan de situation mis à l'enquête publique). Il faut également mentionner que les bâtiments en question ne sont pas des bâtiments d'habitation, de sorte que les prescriptions sur les distances entre bâtiments d'habitation prévues à l'art. 164 al. 5 LATeC ne s'appliquent pas.

S'agissant de la façade Nord, le bâtiment devrait être implanté à une distance de 60 m environ de la limite des fonds voisins. Cette distance n'est manifestement pas respectée, notamment par rapport aux art. 7154 RF (23 m selon estimation à partir du plan de situation mis à l'enquête publique) et 7159 RF (25,5 m selon estimation à partir du plan de situation mis à l'enquête publique).

- c) L'Etat de Fribourg aurait donc dû demander une dérogation auprès de la DAEC en ce qui concerne la distance à la limite de la façade Nord. S'il est vrai que cette autorité n'a pas été saisie d'une telle demande, il faut constater qu'il serait faire preuve de formalisme excessif que de renvoyer l'affaire pour décision sur dérogation alors qu'on connaît d'avance la décision de la DAEC, celle de la commune et celle du préfet ainsi que la position opposée des recourantes. Pour des raisons évidentes d'économie de procédure, il y a lieu d'accorder directement la dérogation nécessaire (cf. ATA non publié du 12 septembre 1995 dans la cause X.), dès lors que celle-ci sert une construction d'intérêt public largement plébiscitée par le peuple, qu'elle

répond à un besoin manifeste, qu'elle ne menace en rien la sécurité routière, pas plus qu'elle ne met en cause les droits des voisins. En particulier, les recourantes, dont les bâtiments sont situés du côté de la façade Ouest, ne sont en rien concernées par cette dérogation.

9. a) Il ressort de l'ensemble des considérants qui précèdent que les recours sont mal fondés. Ils doivent, par conséquent, être rejetés.

- b) Les frais de la présente procédure sont mis à la charge des recourantes 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 (RSF 150.12).

- c) Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourantes (art. 137 CPJA).

202.18; 202.20