

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 31 mai 2007

Statuant sur les recours déposés le 8 janvier 2007
(2A 07 1 et 2)

par

l'Association des Quartiers Jura-Torry-Miséricorde, agissant par ses organes statutaires (2A 07 1) et par **X. et consorts** (2A 07 2), tous représentés par Me Bernard Dubey, avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 5 décembre 2006 par le **Préfet du district de la Sarine** accordant un permis de construire à **l'Association des centres culturels islamiques**, Birmensdorferstrasse 273, 8055 Zurich;

(Irrecevabilité)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Le 19 novembre 2004, agissant par l'intermédiaire de son architecte, l'Association des centres culturels islamiques, à Zurich, a déposé une demande de permis de construire afin d'aménager un internat avec locaux de prière dans le bâtiment sis Route du Jura 18, à Fribourg, en zone de ville IV. Les travaux sont estimés à 40'000 fr.

L'avis de mise à l'enquête publique a été publié dans la Feuille officielle du 10 décembre 2004. Il était libellé ainsi: « Verband der Islamischen Kulturzentren, p.a. l'architecte ; transformation, rénovation et aménagement d'un internat pour écoliers – Schülerwohnheim mit Gebetsräumen (art. 6404 RF) ».

Le 24 décembre 2004, l'Association des Quartiers Jura-Torry-Miséricorde (ci-après, l'Association de quartier) a formé opposition au projet en se plaignant du libellé imprécis de l'avis de mise à l'enquête et de la non-conformité du projet à la zone de ville IV.

- B. Par décision du 5 décembre 2006, le Préfet du district de la Sarine a accordé le permis de construire requis et a rejeté l'opposition de l'Association de quartier, tout en laissant ouverte la question de la recevabilité de cette opposition. L'autorité a estimé que la publication était suffisamment précise pour permettre à tout intéressé de se faire une idée aussi claire que possible du projet mis à l'enquête et que les plans et la notice explicative joints au dossier renseignent correctement sur les travaux envisagés et l'affectation future du bâtiment existant. Se référant à la jurisprudence relative à la conformité des bâtiments de culte à l'affectation de la zone, le préfet a jugé que les prescriptions réglementaires applicables à la zone de ville IV n'excluent pas l'implantation d'un internat dispensant des cours d'appui extrascolaires et des cours d'éducation religieuse coranique, équipé de salles aménagées pour la prière. La zone de ville IV présente les mêmes caractéristiques qu'une zone mixte dans laquelle peuvent coexister l'habitation et les activités des secteurs secondaire et tertiaire.
- C. Agissant le 8 janvier 2007, l'Association de quartier a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 5 décembre 2006 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. A l'appui de ses

conclusions, elle fait valoir sous divers aspects la non-conformité du projet à la zone de ville IV ainsi que le non-respect des dispositions légales sur le nombre de places de parc. Elle se plaint de la violation des règles de procédure et des droits procéduraux des voisins dès lors que, selon elle, pour être autorisé, le projet devait obtenir une dérogation et que l'avis publié devait en faire mention, ce qui n'a pas été fait.

La recourante estime disposer de la qualité pour recourir au nom de ses membres du moment qu'une fraction notable d'entre eux est, selon elle, personnellement atteinte par le projet. Situé au centre de convergence de tous les axes importants des quartiers concernés, le bâtiment en cause figure dans un point de passage nécessaire de tous les habitants des quartiers. Une grande partie d'entre eux habite à proximité immédiate de la zone et s'y rend pour effectuer ses achats de proximité. Certains commerces de quartier ont aussi intérêt à ce que le centre commercial reste attractif et à s'opposer à un changement d'affectation. Or, les travaux en cause ont pour effet de réduire les surfaces pouvant être affectées aux commerces de proximité. Enfin, les personnes qui fréquenteront l'internat et celles qui viendront à la prière du vendredi utiliseront les rares places de parc disponibles à proximité des commerces.

D. Le même jour, X. et consorts ont contesté la décision préfectorale du 5 décembre 2006 devant le Tribunal administratif avec les mêmes conclusions et les mêmes motifs que ceux invoqués par l'Association de quartier. Conscients de ne pas s'être opposés au projet lors de la mise à l'enquête publique, les recourants fondent leur qualité pour agir directement devant le Tribunal administratif en faisant valoir que le texte de la publication dans la Feuille Officielle ne mentionnait pas de manière explicite le fait qu'il s'agissait d'une dérogation importante à l'affectation de la zone. De plus, étant voisins, ils estiment disposer, sur la base du droit fédéral, d'un intérêt de fait à obtenir l'annulation de la décision attaquée qui les autoriserait à recourir nonobstant l'absence d'opposition.

E. Dans ses observations, le préfet conclut à l'irrecevabilité des recours.

Pour sa part, tout en rendant attentive l'autorité de recours sur les problèmes de recevabilité, la Ville de Fribourg propose de rejeter les recours sur le fond. Elle relève que la zone de ville IV admet la présence de locaux destinés à l'hébergement, ce qui autorise un petit internat. Il va de soi en outre que les locaux affectés au logement ou à l'hébergement peuvent servir accessoirement pour la prière.

L'Association des centres culturels islamiques n'a pas déposé d'observations sur les recours.

- F. Par décision du 9 février 2007, le Juge délégué à l'instruction des recours a ordonné la jonction de deux procédures 2A 07 1 et 2A 07 2. Le 9 mai 2007, il a procédé à une inspection des lieux.

Suite à la communication du procès-verbal d'inspection des lieux, les recourants ont déposé des remarques complémentaires le 24 mai 2007.

En droit:

1. Le Tribunal administratif se prononce d'office sur la recevabilité des recours dont il est saisi sans être lié par les conclusions des parties.
2. Selon l'art. 176 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), ont qualité pour recourir contre les décisions du préfet relatives au permis de construire le requérant, les opposants ainsi que les autorités qui y sont habilitées par la loi.

En exigeant que les tiers désireux de contester un projet de construction aient préalablement formé opposition avant de pouvoir saisir le Tribunal administratif d'un recours contre l'autorisation de construire, la loi cantonale impose, dans cette matière, le strict respect du principe de l'épuisement des instances. Dans un souci évident de sécurité du droit et d'efficacité administrative, le législateur a voulu que les problèmes concernant un projet de construction soient d'abord débattus en procédure non contentieuse devant le préfet et que le cercle des opposants soit rapidement connu. Compte tenu des délais importants en matière de construction et de la complexité des affaires, il ne saurait être question d'attendre l'issue de la procédure d'autorisation avant de faire valoir ses objections par la voie du recours.

Le droit fédéral invoqué par les recourants n'interdit pas de soumettre la procédure de permis de construire à la règle de l'épuisement des instances telle qu'elle est prévue par le droit fribourgeois. Selon l'art. 172 LATeC, toute personne disposant d'un simple intérêt de fait peut s'opposer à l'octroi d'un permis de construire dans le cadre de la procédure d'opposition. Cela suffit pour satisfaire aux exigences du droit fédéral en la matière. Il n'est pas nécessaire d'ouvrir une voie de droit directe contre l'autorisation de construire aux tiers qui n'ont pas usé de la faculté de former opposition.

Il est vrai qu'une exception à la règle de l'épuisement des instances fixée à l'art. 176 al. 2 LATeC doit être accordée lorsque les intéressés potentiels

n'ont pas pu agir par la voie de l'opposition en raison d'un défaut dans la publication de l'avis de mise à l'enquête publique ou dans le dossier mis à l'enquête.

En l'occurrence, le libellé de l'avis de mise à l'enquête était aussi clair qu'il est possible de l'être compte tenu de la place disponible dans l'annonce. Même une personne ne parlant pas l'allemand pouvait parfaitement comprendre l'objet de la demande et, en cas de doute, aller consulter les plans et la notice accompagnant le dossier.

De même, il faut constater qu'en autorisant l'aménagement litigieux, le préfet n'a pas accordé ou réservé une dérogation quelconque. Selon la décision attaquée, le projet est conforme à la zone. On ne saurait dès lors critiquer l'absence d'une demande de dérogation dans le dossier mis à l'enquête. Le fait que les recourants soient actuellement persuadés qu'une telle dérogation était nécessaire ne change rien à la constatation selon laquelle aussi bien le dossier mis à l'enquête publique que la publication dans la Feuille officielle étaient aptes à renseigner correctement les intéressés sur le projet.

Dans ces conditions, il apparaît clairement que les recours déposés par X. et consorts sont irrecevables, faute pour eux d'avoir formé opposition au projet mis à l'enquête publique.

3. a) Une association n'a qualité pour recourir à titre personnel que lorsqu'elle remplit les conditions posées par l'art. 76 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Toutefois, conformément à la jurisprudence, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours de droit administratif (nommé alors recours corporatif ou égoïste) pour autant, a) qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, b) que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, c) que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 130 I 26 consid. 1.2.1 p. 30, 121 II 46 consid. 2d/aa, 120 Ib 61 consid. 1a et les arrêts cités). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (PIERRE MOOR, Droit administratif, 2ème éd., Berne 2002, vol. II, p. 643 s.).
- b) Dans le cas particulier, selon l'art. 3 de ses statuts, l'Association de quartier a pour but:
 - a. de prendre toutes dispositions utiles afin d'augmenter l'attrait des quartiers de Jura – Torry – Miséricorde;

- b. d'étudier les problèmes d'urbanisme qui intéressent ses membres et de s'en faire le porte-parole auprès des autorités;
- c. d'organiser toute manifestation qui soit en rapport avec le but de l'Association.

A la lecture de ce texte, on ne saurait considérer que l'art. 3 let. b des statuts confère à l'Association de quartier le mandat de recourir devant le Tribunal administratif pour défendre les intérêts dignes de protection de ses membres. Si cette disposition désigne l'association comme étant un partenaire des autorités de planification en matière d'urbanisme dans une procédure non contentieuse, elle est insuffisante pour admettre que l'association soit fondée à recourir contre un projet de construction. Etudier des problèmes d'urbanisme et se faire le porte-parole des membres auprès des autorités n'implique pas le mandat de défendre les intérêts de ces mêmes membres devant les tribunaux.

La première des conditions pour recourir de l'Association de quartier fait, par conséquent, défaut.

- c) Contrairement à ce que prétend la recourante, on ne peut pas admettre qu'une partie importante de ses membres serait touchée plus intensément que le reste de la population par la décision attaquée. Il faut rappeler que le projet litigieux, devisé à 40'000 fr. (+ 15'000 fr. d'aménagements extérieurs), se limite à remplacer des logements existants et des locaux de service par un petit internat. Il n'aura, à l'évidence, qu'un impact très limité sur le voisinage. Partant, seuls sont véritablement touchés les voisins directs et immédiats du bâtiment. Il ne saurait dès lors être question de prendre en considération dans le cercle des intéressés des particuliers habitant jusqu'à 500 – 600 mètres de l'endroit en cause.

Or, dans cette perspective, l'examen de la liste des membres de l'Association recourante montre clairement que seule une petite partie de ces derniers habite à proximité. L'écrasante majorité des membres n'est pas touchée par le projet litigieux.

Certes, la recourante tente de fonder sa légitimation en affirmant que l'aménagement de l'internat va porter atteinte à la structure commerciale du quartier et que, par conséquent, tous les habitants sont concernés par le projet. Compte tenu des dimensions très réduites du bâtiment et de son impact potentiel infime sur la structure du quartier, ces affirmations sont d'emblée sans la moindre pertinence. En outre, il faut rappeler qu'il n'est pas question ici de supprimer le moindre commerce et que la boulangerie existante est maintenue. Seuls des logements feront l'objet d'une nouvelle

affectation. Les habitants éloignés n'ont ainsi aucun intérêt particulier à ce que des logements soient maintenus en lieu et place de l'internat prévu.

Quant à l'usage des places de parc par les utilisateurs de l'internat et leurs proches qui interdiraient d'accéder aux commerces, il faut constater qu'il s'agit là d'une question qui ne concerne pas spécialement les habitants du quartier, susceptibles de s'y rendre à pied, mais l'ensemble des automobilistes circulant sur l'axe. De plus, à supposer qu'il y ait problème, celui-ci n'atteint pas, à l'évidence, une ampleur qui justifierait de reconnaître la qualité pour agir à des personnes qui ne sont pas voisins du bâtiment.

Enfin, la possibilité offerte aux musulmans de participer à la prière du vendredi dans la chapelle de l'internat ne peut avoir qu'un impact réduit sur le quartier du point de vue de son aménagement compte tenu de la taille réduite de ce lieu de culte. Cet impact est insuffisant pour admettre qu'une grande partie des membres de l'Association de quartier serait touchée par une modification sensible de l'infrastructure disponible.

4. Les deux recours doivent ainsi être déclarés irrecevables.

008.7; 006.1