

Ile Cour administrative. **Séance du 14 novembre 2000.** Statuant sur le recours interjeté le 27 novembre 1998 (2A 98 91) par **la Commune de Fribourg**, agissant par son Conseil communal, contre la décision rendue le 28 octobre 1998 par **le Lieutenant de Préfet de la Sarine** par laquelle il a autorisé la Commune de Fribourg à aménager une place d'accueil pour les cirques dans le parc de la Poya mais refusé l'utilisation de celle-ci à des fins de stationnement; (**art. 176 et 177 RCU**)

En fait:

- A. Le 26 mai 1997, la Commune de Fribourg a déposé une demande de permis de construire un bâtiment avec salle de fêtes et annexe de service au no 1 du chemin St-Léonard.

Mis à l'enquête publique du 30 mai au 13 juin 1997, le projet a soulevé l'opposition notamment de la Commune de Granges-Paccot qui lui reproche d'entraîner la suppression de places de parc et d'aggraver les problèmes de circulation rencontrés par la commune; les routes communales de Granges-Paccot ainsi que les propriétés situées sur son territoire sont abondamment utilisées lors de manifestations se déroulant sur le site de St-Léonard. Les deux parties ont cependant trouvé un terrain d'entente: la Commune de Granges-Paccot a accepté de retirer son opposition moyennant l'engagement de la Ville de Fribourg d'exécuter parallèlement aux travaux de construction de la salle des fêtes, des places de parc supplémentaires à l'allée de Grandfey et dans le parc de la Poya. De plus, il a été convenu que les autorisations de construire et d'exploiter la salle des fêtes soient subordonnées formellement à la condition de réaliser ces deux objets.

Le 24 octobre 1997, le Lieutenant de Préfet de la Sarine a délivré le permis de construire. Il a pris acte de l'engagement de la Commune de Fribourg de construire 117 places de parc supplémentaires à l'allée de Grandfey et 280 dans le parc de la Poya; il a soumis l'exploitation de la salle des fêtes à la condition que les places de parc mentionnées soient réalisées.

- B. Le 4 février 1998, la Commune de Fribourg a sollicité une demande d'autorisation d'aménager une place d'accueil pour cirques dans le parc de la Poya. Mis à l'enquête publique du 19 décembre 1997 au 14 janvier 1998, le projet a soulevé l'opposition de l'Association Transport et Environnement (ATE) qui conteste l'utilisation de la place à des fins de stationnement.

L'Office cantonal de l'aménagement du territoire (l'OCAT) a émis un préavis favorable pour la place d'accueil des cirques. En revanche, il estime que le projet de places de stationnement est contraire au plan d'aménagement local, la parcelle concernée étant située en zone verte d'intérêt général.

- C. Le 4 mars 1998, le lieutenant de préfet a autorisé de manière anticipée la commune à entreprendre les travaux d'aménagement, précisant cependant que la question de l'éventuelle utilisation de cette place pour stationner les véhicules serait fixée dans le cadre du permis de construire.

Le 28 octobre 1998, le lieutenant de préfet a finalement délivré le permis de construire pour l'aménagement d'une place d'accueil pour cirques. Cependant, par décision rendue le même jour, il a précisé que cette place ne pourra pas servir à des fins de stationnement, malgré les conditions énoncées dans le permis de construire délivré pour la salle des fêtes, le 24 octobre 1997. Selon lui, pareille utilisation doit être considérée comme une installation au sens de l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et, partant, est soumise à la procédure du permis de construire. Or, selon le plan d'affectation des zones de la Commune de Fribourg, le parc de la Poya est situé en zone verte d'intérêt général. Aux termes de l'art. 176 al. 1 du règlement communal relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions (RCU), cette zone est destinée aux espaces servant aux activités sportives et de délasserment en plein air. Si l'aménagement d'une place pour cirques est conforme à l'affectation de la zone, il n'en va pas de même pour son utilisation à des fins de stationnement. Il a également relevé qu'un tel aménagement est soumis à la loi fédérale sur la protection de l'environnement mais qu'aucune pièce du dossier de mise à l'enquête ne permet de démontrer que l'installation projetée satisfait aux exigences fixées par la législation fédérale en matière de protection contre le bruit et de protection de l'air. Pour conclure, il a souligné que sa décision ne sera pas sans influence sur les conditions d'exploitation de la salle des fêtes et qu'il se réservait le droit de refuser de délivrer les patentes K à l'occasion de certaines manifestations si les conditions fixées par les art. 36 de la loi sur les établissements publics et la danse (LED; RSF 952.1) et 45 ss de son règlement d'application (RELED; RSF 952.11) n'étaient pas respectées.

- D. Le 27 novembre 1998, la Commune de Fribourg a interjeté recours devant le Tribunal administratif contre les décisions rendues par le Lieutenant de Préfet de la Sarine le 28 octobre 1998. Elle conclut à leur annulation dans la mesure où elles interdisent tout stationnement sur la place. A l'appui de son recours, elle invoque, en substance, que la salle des fêtes ne requiert pas un nombre de places supplémentaires et qu'elle entend utiliser le parc de la

Poya pour le stationnement de véhicules de manière occasionnelle, c'est-à-dire pour des circonstances spéciales (Fête fédérale de musique, championnat du monde de hockey sur glace, par exemple) et non pour des manifestations périodiques. Elle mentionne l'usage connu en milieu rural qui permet d'utiliser pour stationner les véhicules des terrains dont l'affectation ne permet pas un stationnement régulier, lors de manifestations spéciales. Elle reproche à l'autorité intimée de soumettre l'exploitation de la salle de fêtes, en particulier l'octroi de patente d'établissement public, à des conditions non prévues dans les deux permis de construire. Elle estime, en outre, qu'il n'appartient pas au préfet de poser des conditions à l'utilisation du parc de la Poya, qui sont déjà des conditions actuelles, par exemple son utilisation par des véhicules militaires, voire leur stationnement à titre occasionnel. Selon elle, l'art. 177 al. 2 RCU qui autorise des constructions d'intérêt général en zone verte est applicable au stationnement occasionnel. Enfin, elle indique qu'une étude d'impact n'est pas nécessaire, le nombre de places de parc envisageable à la Poya ne pouvant dépasser 280 et le cirque n'occupant pas une surface équivalant à plus de 300 places de parc.

- E. Le 12 février 1999, la Commune de Granges-Paccot a présenté ses observations. Elle conclut principalement à l'admission du recours dans le sens d'une utilisation possible du parc de la Poya conforme aux conditions du permis de construire et d'exploiter la salle des fêtes de St-Léonard. Subsidiairement, elle demande à ce que le dossier soit renvoyé au préfet pour qu'il fixe d'entente avec les communes intéressées un concept de stationnement qui soit de nature à faire face aux besoins de places de parc lors de manifestations importantes ou de cumul de manifestations dans le secteur de St-Léonard. La réalisation des places de parc était la condition du retrait de son opposition à l'autorisation de construire la salle des fêtes. Suite aux divers pourparlers, la Ville de Fribourg avait accepté de soumettre les autorisations de construire et d'exploiter à la condition que des places de parcs soient aménagées sur la route de Grandfey et sur le parc de la Poya. Ces conditions n'ayant pas fait l'objet d'un recours de la Ville de Fribourg, elles sont donc définitives et exécutoires. De plus, elle considère que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil communal de Fribourg, le stationnement sur le parc de la Poya était prévu pour toutes les manifestations importantes ou le cumul de manifestations, par exemple les matches de hockey du HC Gottéron, le Comptoir de Fribourg ou la course pédestre Morat-Fribourg.

L'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle estime que le stationnement sur la place de la Poya ne peut être comparé à l'usage qui a lieu en milieu rural. Selon elle, le site de St-Léonard accueille fréquemment des manifestations où afflue un grand nombre de personnes (stade, patinoire, salle des fêtes). Enfin, elle constate que l'étude d'impact effectuée

pour le secteur d'Agy, situé sur la Commune de Granges-Paccot, n'a pas été produite dans le cadre d'une procédure décisive pour les installations situées sur le territoire de la Commune de Fribourg.

Par courrier du 19 janvier 1999, l'OCAT a relevé que, selon lui, seules les constructions souterraines présentant un intérêt général peuvent être autorisées dans la zone verte d'intérêt général au sens de l'art. 177 al. 2 RCU.

L'ATE a présenté ses observations le 22 janvier 1999. Elle conclut au rejet du recours, au motif principal que l'utilisation du parc à des fins de stationnement sera régulière et non pas occasionnelle. Elle estime de plus qu'une étude d'impact est nécessaire, le parking de la Poya constituant un agrandissement d'un parking déjà existant (le parking de St-Léonard) et ayant un impact sur l'environnement.

En droit:

1. a) Formé dans le délai et les formes légales (art. 79 et ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable en vertu de l'art. 176 al. 1 et 2 LATeC.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. La place de parc de la Poya, dont l'Etat de Fribourg est propriétaire, sert prioritairement aux exercices de l'armée pour l'enseignement des troupes stationnées à la caserne du même nom.

L'Etat de Fribourg et la Ville de Fribourg ont passé en juin 1998 une convention concernant l'aménagement d'une partie du parc, destinée à recevoir le cirque Knie et d'autres manifestations ponctuelles. A cet effet, pour assurer le passage occasionnel de cirques, la recourante a déposé une demande de permis de construire pour des travaux d'aménagement d'un coût estimé à 500'000 francs. Ils consistent en l'installation de conduites drainantes, à la mise en place d'un coffre supportant le passage de poids

lourds et d'une couche de surface permettant une plantation herbeuse de la surface transformée. Cependant, la commune envisage d'utiliser également la place en cas de manifestations multiples sur le site de St-Léonard pour y stationner occasionnellement des véhicules, notamment lorsque l'espace de la caserne ne peut pas être mis à disposition des organisateurs de grandes manifestations.

Le projet a recueilli les préavis favorables de tous les services administratifs concernés et n'a suscité aucune opposition dans la mesure où les travaux sont destinés à accueillir dans de bonnes conditions des cirques. La commune a obtenu le permis de construire souhaité et ne conteste pas la décision sous cet angle. Il n'y a dès lors pas lieu d'y revenir.

3. a) L'autorité intimée a délivré le permis de construire pour une place d'accueil pour cirques à condition qu'elle ne soit pas utilisée à des fins de stationnement.

La question se pose dès lors de savoir si un tel procédé est conforme au droit.

- b) L'adoption de charges et conditions liées à une autorisation de construire a pour but d'assurer une construction conforme au droit dans des cas où, à défaut, un risque existe que l'ouvrage soit édifié ou utilisé en violation de la loi (cf. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Berne 1995, no 15 ad Art. 38/39). Les autorités ne sont donc pas habilitées à subordonner le permis de construire à n'importe quelle charge ou condition. La mesure doit servir à assurer que le bâtiment ou l'usage qui en sera fait respectera le droit en vigueur. Cela suppose dès lors une relation raisonnable entre la construction et la mesure.
- c) Selon l'art. 176 al. 1 RCU, la zone verte d'intérêt général (ZVIG) de la Commune de Fribourg est destinée aux espaces servant aux activités sportives et de délasserement en plein air. L'art. 177 al. 1 RCU précise que seules les constructions liées à la destination de la zone sont autorisées.

En l'occurrence, le parc de la Poya est situé en zone ZVIG. Il ne fait aucun doute que son utilisation à des fins de stationnement est contraire à la destination de la zone ZVIG. C'est également l'avis de la commune qui a refusé pour ce motif une demande du Département cantonal des bâtiments en vue d'aménager des places de parc réservées aux recrues (cf. lettre du 30 décembre 1994 figurant dans le dossier produit par la préfecture). D'ailleurs, aux termes de la convention passée entre l'Etat et la Ville de Fribourg, en juin 1998, la mise à disposition de la surface aménagée

concerne uniquement l'installation du cirque Knie chaque année, en principe entre le 25 octobre et le 10 novembre et pour d'autres manifestations ponctuelles organisées par la Ville de Fribourg ou par des tiers pour autant que les besoins de la troupe le permettent (cf. art. 4 al. 3 de la convention). En revanche, les parties n'ont pas prévu son utilisation à des fins de stationnement, même occasionnel, lors de ces mêmes manifestations, ce que semble pourtant prétendre ici la commune pour les besoins de sa cause.

En réalité, il ressort clairement de l'examen du dossier que c'est dans le but d'obtenir le retrait de l'opposition de la commune de Granges-Paccot à la construction de la salle des fêtes, à St-Léonard, que la Ville de Fribourg s'est engagée à utiliser occasionnellement la place aménagée dans le parc de la Poya pour y stationner des véhicules en cas de suroccupation des installations de St-Léonard (cf. lettre de la commune au préfet du 16 septembre 1998 in dossier préfet). L'ensemble de la correspondance échangée entre les diverses instances ne fait d'ailleurs que conforter l'idée que les deux communes concernées envisageaient de résoudre par ce biais les problèmes liés aux diverses manifestations sportives ayant lieu périodiquement dans le secteur en question. Plus précisément, il s'agissait de trouver une solution aux problèmes de stationnement liés à l'affluence provoquée essentiellement par les matches de hockey, voire de football ou en cas de cumul de manifestations (cf. lettre de la Commune de Granges-Paccot à celle de Fribourg, du 17 octobre 1997, et celle du préfet au Conseil communal de Granges-Paccot, du 24 octobre 1997).

Ainsi, ce n'est que suite à l'engagement de la Ville de Fribourg, que le Conseil communal de Granges-Paccot a retiré son opposition au projet de construction de la salle des fêtes, à St-Léonard. De même, ce n'est qu'à cette condition, mentionnée expressément dans le permis de construire pour dite salle, que le préfet a octroyé le permis de construire ce bâtiment.

Il est dès lors pour le moins surprenant que la recourante affirme aujourd'hui qu'elle a toujours entendu par "occasionnellement" une circonstance spéciale, telle l'organisation de manifestations ponctuelles comme une fête fédérale de musique ou un championnat du monde de hockey sur glace. La probabilité de pouvoir organiser ce genre de manifestations d'importance à Fribourg est extrêmement rare. Il s'agit d'événements exceptionnels dont la réalisation suppose, de toute évidence, des moyens importants. Le cas échéant, la recourante devra solliciter des autorisations de stationnement spéciales. Il appartiendra dans ce cas à l'autorité compétente d'examiner la mise à disposition temporaire du parc de la Poya à des fins de parcage. En revanche, la seule éventualité de ce genre d'événements ne justifie pas de remettre en cause de manière générale le caractère de la zone verte par la levée de l'interdiction d'utiliser à des fins de stationnement le parc de la Poya.

- d) L'art. 177 al. 2 RCU prévoit pour la zone verte d'intérêt général que :

Les constructions entièrement souterraines liées à la destination de la zone ou présentant un intérêt général sont autorisées. Les installations hors terre nécessaires à leur accès, à l'aération et à l'éclairage naturels ou artificiels doivent être limitées.

D'après la recourante cette disposition autorise des constructions présentant un intérêt général, et, par conséquent, l'utilisation à titre occasionnel de la place lors de certaines manifestations.

Cette interprétation est pour le moins audacieuse. Il échappe en effet à la commune que toute construction dans cette zone, qu'elle soit liée à la destination de celle-ci ou qu'elle présente un intérêt général, doit en premier lieu être entièrement souterraine, sous peine de vider l'art.176 RCU de toute portée et l'art. 177 al. 2 RCU de tout sens; la deuxième phrase de cet alinéa n'aurait d'ailleurs plus grande signification. En réalité, si l'on suivait le raisonnement de la recourante, la construction d'un bâtiment hospitalier, d'une maison de repos, d'une halle de sport, voire d'un théâtre ou d'une salle de réunion - à l'évidence constructions d'intérêt général - serait autorisée en zone verte d'intérêt général de la ville de Fribourg. Cette interprétation est manifestement contraire à la destination de la zone verte d'intérêt général.

- e) C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a délivré un permis de construire une place d'accueil pour cirques au parc de la Poya. Mais c'est également à juste titre qu'elle en a interdit l'utilisation à des fins de stationnement considérant que la zone où il s'inscrit est destinée aux activités sportives et de délasserment en plein air. Ce faisant, elle n'a fait que se conformer au droit.

4. a) Le permis de construire un bâtiment avec salle de fêtes, à St-Léonard, a été délivré par le préfet le 24 octobre 1997. N'ayant fait l'objet d'aucun recours, il est entré en force et exécutoire. Certes, il est assorti de conditions; en particulier il prévoit que la halle des fêtes ne pourra être exploitée que lorsque 280 places de parc auront été réalisées dans le parc de la Poya.

De toute évidence cette condition ne peut être réalisée, compte tenu des considérants qui précèdent. Il n'appartient cependant pas au Tribunal administratif de se saisir du problème dès lors que ce n'est pas cette autorisation qui est l'objet du présent litige. Il pourra revoir la chose lorsque, cas échéant, la préfecture refusera des patentes K, voire lorsqu'elle ordonnera un redimensionnement de la salle des fêtes en fonction des places de parc effectivement disponibles.

- b) Cela étant, la Cour constate que l'art. 219 RCU prévoit l'obligation pour le propriétaire d'aménager, lors d'une construction nouvelle, sur fonds privé, des places de stationnement de véhicules pour les usagers et les visiteurs. La détermination du nombre de places de stationnement est fixée selon un barème qui, pour les salles de spectacles (église, théâtres, cinémas, salles de réunions, etc.) est d'une voiture pour dix places (art. 223 ch. 4.1 RCU). En outre, selon le nombre des places nécessaires ou selon la situation de l'ouvrage, les places doivent être construites à un emplacement ne compromettant pas la création ou le maintien d'aires de verdure (art. 224 RCU).

La recourante doit exiger de ses administrés le respect des règles communales, notamment en matière de places de stationnement de véhicules. En cas de violation, elle s'oppose, à juste titre, à l'octroi de l'autorisation sollicitée. Dans le cas particulier, elle serait bien inspirée de respecter les conditions qu'elle a fixées en matière de places de parc et de se les appliquer à elle-même. A cet égard, la conclusion de la Commune de Granges-Paccot qui demande que le préfet fixe, avec les communes intéressées, un concept de stationnement qui soit de nature à faire face aux besoins de places de parc lors de manifestations importantes ou de cumul de manifestations dans le secteur de St-Léonard, mérite un examen attentif mais ne constitue pas une réponse définitive au problème concret et pressant qui se pose à la Ville de Fribourg. Cette dernière ne saurait proposer des solutions qui soient contraires à son plan des zones. Il lui reste d'ailleurs la possibilité de le modifier si elle estime qu'aucune autre solution n'est possible dans le secteur concerné.

5. La recourante est d'avis que les conditions pour une étude d'impact ne se trouvent en l'espèce pas remplies et, sur ce point, la décision violerait le droit. On comprend mal le grief invoqué. En effet, l'autorité intimée a certes évoqué la question de l'éventuelle nécessité d'une étude d'impact; elle n'a cependant pas retenu cette condition en délivrant le permis de construire. Sans objet ni intérêt, ce moyen est par conséquent irrecevable.
6. C'est également en vain que la recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir soumis l'exploitation de la salle des fêtes, en particulier l'octroi de la patente d'établissement public, à des conditions non prévues dans les deux permis de construire (salle des fêtes et place d'accueil).

L'octroi et le retrait des patentes K relèvent de la compétence du préfet (art. 8 let. a LED). L'affirmation figurant dans la décision selon laquelle le lieutenant de préfet se réserve le droit de refuser de délivrer les patentes K à l'occasion de certaines manifestations si les conditions fixées par les art. 36

LED et 45 ss RELED ne sont pas respectées doit être considérée comme un avertissement sans frais. Cet avis s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans le contexte de ce qui a été développé ci-dessus sous ch. 4.

7. Il ressort des considérations qui précèdent que le recours de la Commune de Fribourg est entièrement mal fondé. Il doit, par conséquent être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée.
8. Vu le sort réservé au recours, la demande d'effet suspensif devient sans objet.
9. L'art. 133 CPJA exclut d'exiger des frais de justice des communes, sauf condition non réalisée en l'espèce. Il y sera par conséquent renoncé. En revanche, l'ATE, association intimée qui obtient gain de cause, a droit à une indemnité de partie de 771,85 francs (TVA y comprise). Elle est mise à la charge de la Commune de Fribourg qui succombe; elle s'en acquittera directement auprès du mandataire de l'association (art. 137 et 141 CPJA).

201.14;201.29