

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 9 novembre 2005

Statuant sur le recours interjeté le 27 juin 2005
(2A 05 50)

par

les **Transports publics fribourgeois (TPF)**, rue des Pilettes 3, à Fribourg,

contre

la décision prise le 24 mai 2005 par le **Préfet du district de la Sarine** accordant un permis de construire à la société **L. SA**, à Berne, représentée par Me Thomas Meyer, avocat à Fribourg;

(Ilot Fenaco)

Considérant :

En fait:

- A. Situés en Ville de Fribourg, sur l'arrière du Plateau de Pérolles, le long de la route des Arsenaux, les anciens bâtiments de la Fenaco constituent actuellement une friche industrielle.

Le 20 janvier 1998 la Ville de Fribourg a adopté un premier plan d'aménagement de détail (PAD) "Fenaco" dont le périmètre, d'une surface totale de 8'492 m², se divisait en deux parties distinctes; l'une à l'Est de la rue de l'Industrie se composait des parcelles 7094 à 7097 et 7174; l'autre, à l'Ouest de la même rue, englobait les parcelles 7107 à 7109. Cherchant la plus grande polyvalence possible dans les affectations, le PAD avait prévu des espaces commerciaux, de service et d'habitation.

Une ancienne voie de chemin de fer industrielle, hors service depuis plusieurs décennies, borde tout le Sud du périmètre du PAD.

Le 9 février 1999, la Direction des travaux publics (actuellement, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions; DAEC) a approuvé ce PAD en réservant expressément les préavis des différents services spécialisés consultés. En particulier, le 5 février 1998, les Chemins de fer fédéraux (CFF) avaient conditionné leur accord à l'obligation suivante: *compte tenu de la proximité des installations ferroviaires, le maître de l'ouvrage soumettra le plus tôt possible aux CFF, pour approbation, les plans de détail des constructions situées à proximité des voies industrielles. Le contrôle de la distance entre les nouveaux bâtiments et la voie la plus proche, le profil de l'espace libre à respecter, de même que les mesures de sécurité à définir seront déterminés sur la base des plans de détails.*

- B. Se fondant sur une autre conception de l'urbanisation du secteur, le propriétaire des terrains a entrepris en 2004 une modification du PAD, restreignant le périmètre aux seules parcelles sises à l'Ouest de la rue de l'Industrie. Les principales options du nouveau plan sont les suivantes:
- Le silo à blé est conservé et réaffecté à l'habitation avec un concept de lofts occupant chacun un niveau;
 - Le silo à blé est rehaussé de quatre niveaux avec l'obligation d'un traitement architectural de grande qualité;

- Deux immeubles distincts de 25 mètres de haut bordent la route des Arsenaux avec un lien entre eux sur les deux premiers étages côté rue;
- Deux immeubles distincts de 25 mètres de haut bordent la voie industrielle; selon le PAD, ces bâtiments peuvent être construits jusqu'à 0,85 m de la limite de l'immeuble et aucune limite particulière par rapport à la voie n'est prévue;
- Les quatre immeubles définissent un espace attractif au centre. Un passage à piéton est prévu en bordure de propriété, à proximité de la halle de l'arsenal; il permet de relier la route de la Fonderie;
- Une très grande partie de l'affectation est réservée à l'habitation;
- Un parc à voitures couvert est prévu au centre de l'îlot;
- En ce qui concerne l'ancienne voie industrielle adjacente, les auteurs du PAD ont retenu comme l'hypothèse que cet espace servira à la circulation piétonne et cycliste.

Le projet a été mis à l'enquête publique le 26 mars 2004.

Le 30 mars 2004, les Transports publics fribourgeois (TPF) ont déposé une opposition auprès du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) en faisant valoir pour l'essentiel que le changement d'affectation fondamental de la zone est incompatible avec les projets de développement futurs prévus sur la voie industrielle soit par l'entreprise de transport, soit par le canton. Les TPF ont repris leurs critiques, le 25 août 2004, dans le cadre de l'examen final du dossier de modification du PAD.

Le 16 août 2004, le Service cantonal des transports et de l'énergie a préavisé favorablement le projet de modification en relevant, s'agissant de l'ancienne voie industrielle, que le Conseil d'Etat l'a chargé de mener une étude concernant l'implantation d'un nouveau système de transport utilisant la voie industrielle et reliant la gare au plateau de Pérolles. Le service a donc requis que cet élément soit précisé dans le chapitre 4 du règlement du PAD et qu'une telle utilisation de la voie industrielle soit réservée.

La Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) a également émis un préavis positif avec condition sur le projet de modification du PAD. Elle n'a fait aucune objection en relation avec la voie industrielle.

Le 13 juillet 2004, le Conseil communal a adopté la modification du PAD "Fenaco", *à condition que la distance à respecter entre la voie industrielle et la propriété de Fenaco soit réglée entre les deux propriétaires concernés.*

- C. Sans attendre la décision définitive sur la procédure de modification du PAD, l'entreprise L. SA a déposé, le 30 avril 2004, six demandes de permis afin de démolir les anciennes constructions (sauf le silo) et d'ériger à la place des bâtiments neufs de logement, de bureaux et de commerce sur quatre terrasses, de surélever et de transformer en logement le silo existant et de construire un parking.

Lors de la mise à l'enquête publique, les TPF ont confirmé, le 11 mai 2004, l'opposition qu'ils avaient formulée le 30 mars 2004 en soulignant que la nouvelle affectation des lieux est incompatible avec les projets de développement futurs de la ligne industrielle.

Consultés à titre de service spécialisé sur les projets de construction, les TPF ont réitéré leur opposition le 7 décembre 2004. Ils ont en outre exigé le respect d'une liste de conditions liées à la reprise de l'exploitation de la ligne par des trains. Ils ont indiqué en particulier que, *pour diverses raisons internes à l'entreprise, la ligne de contact de 15'000 volts a été déposée provisoirement et sera rétablie en temps opportun. Par conséquent, le maître de l'ouvrage et les futurs propriétaires ne pourront s'opposer à son rétablissement, la concession d'utilisation de ce terrain étant toujours en vigueur. La voie industrielle doit donc être considérée comme "en service".*

- D. Le 25 février 2005, le SeCA a établi son préavis de synthèse sur la modification du PAD "Fenaco". Tenant compte des remarques des TPF, il a proposé de modifier le projet de PAD en supprimant l'art. 10.3 du projet de règlement du PAD (qui prévoyait que la voie industrielle servirait de piste cyclable et piétonne) et en le remplaçant par une nouvelle disposition ayant la teneur suivante:

En ce qui concerne l'ancienne voie industrielle, son utilisation reste réservée et sera conforme aux conclusions de l'étude menée par le Service des transports et de l'énergie (STE), sur mandat du Conseil d'Etat. Cette étude concerne l'implantation d'un nouveau système de transport utilisant la voie industrielle et reliant la gare au Plateau de Pérolles.

Le 2 mars 2005, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a approuvé la modification du PAD. S'agissant de la voie industrielle, elle a entériné les propositions faites par le SeCa dans son préavis de synthèse.

La décision d'approbation n'a pas été contestée, de sorte que la modification du PAD est actuellement entrée en force de chose décidée.

- E. Le 15 avril 2005, le SeCA a établi un préavis favorable à la construction des immeubles situés dans le périmètre du PAD modifié. Rappelant que l'ancien plan prévoyait déjà l'aménagement de logements dès le 1^{er} étage le long de la voie industrielle, le service a estimé que le nouveau PAD ne modifie pas fondamentalement l'affectation qui avait été admise précédemment. A son avis, l'étude concernant l'implantation d'un nouveau système de transport utilisant la voie industrielle commandée par le Conseil d'Etat doit concerner un système de transport urbain qui ne peut pas être en contradiction avec les diverses affectation de la ville, dont l'habitat reste la principale. Dans ce cadre, le SeCA s'est référé à l'étude d'Alain Fidanza, architecte, du 27 juillet 2004, qui indique que des systèmes de transport urbain existent qui seraient compatibles avec les habitations situées en bordure.

Par décision du 24 mai 2005, le Préfet du district de la Sarine a accordé les autorisations de construire requises par L. SA et rejeté, en tant que recevable, l'opposition des TPF. Se référant à l'avis du SeCA du 15 avril 2005, l'autorité a considéré que les bâtiments projetés n'empêchent pas ou ne rendent pas considérablement plus difficile une réhabilitation de la voie industrielle. Elle a constaté, par ailleurs, que les constructions projetées sont en tous points conformes au PAD.

- F. Agissant le 27 juin 2005, les TPF ont contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 24 mai 2005 dont ils demandent principalement l'annulation, sous suite de frais et dépens. Subsidièrement, la société recourante conclut à l'annulation de la décision d'approbation de la modification du PAD "Fenaco" et au renvoi du dossier à la Direction pour nouvelle décision, étant entendu que la décision préfectorale relative aux permis de construire est annulée en conséquence.

A l'appui de leurs conclusions, les TPF font valoir qu'à l'heure actuelle, la voie industrielle est provisoirement inexploitée, mais sans pour autant être hors service. Ils affirment que l'implantation d'un système de transport fait l'objet d'une étude. Le projet a été déposé par leurs soins auprès de l'Office fédéral des transports. Ce nouveau moyen de transport doit, à terme, desservir, dans un premier temps, le plateau de Pérolles et l'Université, puis, dans un deuxième temps, relier la gare de Fribourg au centre de Marly, par le pont de Pérolles. Dans ce but, un mandat a été confié par l'entreprise recourante à un bureau d'ingénieur qui a élaboré un projet détaillé devisé à un montant avoisinant 70 millions de francs. Ce projet entre désormais, à la

demande de la recourante, dans le cadre de la deuxième étape de Rail 2000 établie au niveau fédéral.

Sur le plan juridique, les TPF invoquent une violation de l'art. 10.3 du PAD. A leur avis, cette disposition comprendrait implicitement l'obligation générale de s'assurer du respect des exigences légales relatives à l'environnement et aux constructions prévues le long de la voie de chemin de fer. Ils invoquent également de multiples violations du droit fédéral relatives aux normes à respecter en matière ferroviaire quant aux distances, au bruit, aux lignes électriques, aux alignements à prévoir le long des infrastructures. Ils citent à cet égard tout une liste de dispositions de droit fédéral qui auraient été ignorées. En particulier, ils se plaignent d'une violation de l'art. 18m de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) qui prévoit:

- que l'établissement ou la modification de constructions ou d'installations annexes ne peuvent être autorisées qu'avec l'accord de l'entreprise ferroviaire si cette installation annexe affecte des immeubles appartenant à l'entreprise ou leur est contiguë, ou encore risque de compromettre la sécurité de l'exploitation (al. 1);
- qu'avant d'autoriser une installation annexe, l'autorité cantonale consulte l'Office fédéral des transports à la demande d'une partie lorsqu'aucun accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire n'a été trouvé, lorsque l'installation annexe peut empêcher ou rendre considérablement plus difficile une extension ultérieure de l'installation ferroviaire, ou lorsque le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou touchée par un alignement déterminé par la législation ferroviaire (al. 2).

La société recourante se plaint d'une manière générale que dans la procédure d'octroi des permis de construire, le problème de la proximité immédiate des projets de construction avec la voie de chemin de fer n'a pas été examiné; ce faisant, les autorités compétentes auraient violé son droit d'être entendue.

Subsidiairement, les TPF entendent remettre en cause la légalité du PAD approuvé. Ils estiment que la réserve figurant à l'art. 10.3 du règlement du PAD leur laissait croire qu'elle englobait les règles fédérales relatives aux distances et aux mesures de protection à observer le long d'une voie ferrée. C'est pour cette raison qu'il n'ont pas contesté la décision d'approbation. Si tel n'est pas le cas, ils considèrent avoir été induit en erreur et avoir été incités à ne pas recourir. Dans ces conditions, ils jugent pouvoir remettre en cause la légalité du PAD à l'occasion de la contestation du permis de construire. Dans cette perspective, ils reprennent contre le PAD les arguments invoqués contre les permis de construire.

- G. Le 29 août 2005, L. SA a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet sous suite de frais et dépens. Elle relève qu'elle dispose d'un droit de vue, datant de 1947, sur la voie industrielle qui lui garantit qu'aucune installation (mur, etc.) ne soit construite le long de la voie. Elle souligne que la voie industrielle n'a jamais fait partie du réseau des lignes de chemin de fer. Cette voie disposait d'une installation électrique de 600 V, alors que les lignes CFF nécessitent du courant à 15'000 V. Si l'intimée reconnaît qu'un nouveau système de transport réactivant la voie industrielle fait l'objet d'une étude, elle indique cependant que cette étude se fonde sur un rapport du Conseil d'Etat du 17 janvier 2004 (BGC 2004 p. 328) où il est notamment précisé ce qui suit:

"En résumé, la prolongation de trains régionaux jusqu'au plateau de Pérolles supposerait des investissements et des coûts d'exploitation très élevés et n'apporterait qu'une modeste amélioration de l'offre des transports publics sur le plateau de Pérolles ... En conclusion, le Conseil d'Etat relève que la desserte par le train n'est manifestement pas une solution propre à répondre efficacement au problème des transports sur le plateau de Pérolles. Une solution favorable pourrait consister en une mise en service de bus supplémentaires aux heures de pointe. Une autre variante, plus innovatrice, réside dans la construction d'un système automatique de desserte du plateau de Pérolles avec les prolongements possibles jusqu'à des sorties d'autoroutes".

L'intimée mentionne également qu'une desserte du secteur par le train n'a jamais été proposée par la CUTAF et que la réhabilitation de la voie n'est pas mentionnée dans le projet de plan cadre 2020 de l'agglomération de Fribourg. Se fondant sur ses propres recherches quant aux exigences d'un système léger de transport automatique du type qui est soumis à l'étude du Service des transports et de l'énergie, l'intimée constate qu'il s'agit d'une technologie assez simple de véhicules légers et non bruyants tractés par câble. L'utilisation de ce moyen n'est pas en contradiction avec l'habitat, étant entendu que le site de la voie existante (10 m de largeur au point le plus étroit) a la capacité de recevoir un tel système. Selon l'intéressée, l'art. 10.3 du PAD réserve dans ce but l'utilisation de la voie industrielle et non pas pour permettre le passage d'un autre type de transport, notamment un train. Sous l'angle juridique, l'intimée conteste que la procédure relative aux chemins de fer s'applique à la présente affaire dès lors que, selon l'art. 1 al. 1 de l'ordonnance sur les infrastructures ferroviaires non assujetties à la loi sur les chemins de fer, les infrastructures ferroviaires qui ne servent pas au transport concessionnaire des voyageurs et qui ne sont pas ouvertes à l'accès au réseau ne sont pas soumises à la loi sur les chemins de fer. Par ailleurs, une procédure d'adoption de plan au sens de l'art. 18 ss LCdF n'est pas engagée. L'intimée constate enfin qu'aucune zone réservée au sens de l'art. 18n LCdF n'a été ordonnée. S'agissant du PAD, elle estime que ce document détermine de façon claire et détaillée l'affectation des bâtiments et

leur position le long de la voie industrielle. La distance à respecter jusqu'à la voie est définie. L'affectation des immeubles à l'habitation et à des entreprises dans le secteur secondaire et tertiaire l'est également. Dès lors, la recourante a pu se faire une idée précise de l'utilisation des bâtiments et des distances lors de la procédure d'adaptation du PAD. Elle ne peut pas remettre en cause ces acquis dans le cadre de la procédure de permis de construire.

- H. Dans leurs observations respectives, la Ville de Fribourg, le Préfet de la Sarine et le SeCA concluent au rejet du recours.

- I. Le 2 novembre 2005, sur injonction du Juge délégué à l'instruction du recours, la recourante a produit le projet soumis le 19 juin 2001 à l'Office fédéral des transports et quelques documents annexes. Invitée à déposer une copie de la concession lui permettant d'exploiter la voie litigieuse, elle a communiqué une copie de la convention entre les CFF et les GFM du 18 juillet 1968 autorisant les GFM à exploiter cette voie de raccordement. La recourante a expliqué que l'exploitation d'une voie de raccordement n'est pas soumise à une concession. Toutefois, la convention avec les CFF a été résiliée par le TPF étant donné que cette voie de raccordement est temporairement mise hors service. Une concession sera requise pour l'exploitation dans le cadre du projet soumis à l'Office fédéral des transports.

En droit:

- 1. a) Selon l'art. 176 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), en matière de permis de construire, ont qualité pour recourir devant le Tribunal administratif le requérant, les opposants ainsi que les autorités qui y sont habilitées par la loi.

En l'occurrence, aucune disposition légale n'habilite les Transports publics fribourgeois à agir en tant qu'autorité devant le Tribunal administratif; la société recourante ne peut donc pas se prévaloir de sa fonction d'autorité de préavis en matière ferroviaire pour contester l'octroi du permis de construire. En revanche, l'intéressée est propriétaire de la parcelle 7035, voisine de la construction litigieuse, et, à ce titre, elle a formulé une opposition au projet. Elle peut donc recourir en sa qualité d'opposante déboutée.

- b) Pour le surplus, le recours a été déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 80 ss du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).
 - c) 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. Contrairement aux affirmations de la recourante, l'autorité intimée n'a pas violé le droit en ne requérant pas l'accord formel de l'entreprise ferroviaire au sens de l'art. 18m al. 1 LCdF avant de statuer et en ne soumettant pas le projet à l'office fédéral des transports en application de l'art. 18m al. 2 LCdF lorsqu'il est apparu que les TPF s'opposaient à la construction.

Il ressort en effet clairement du dossier que la voie industrielle litigieuse est hors service. Elle ne bénéficie d'aucune concession, ni même d'une convention pour l'exploitation d'une voie de raccordement. Contrairement à ce qu'elle affirmait devant les autorités inférieures, la recourante a reconnu durant l'instruction ne pas disposer d'une concession et que l'ancienne convention pour l'exploitation d'une voie de raccordement a été résiliée. La voie n'a donc pas d'accès au réseau. L'installation existante n'est composée que de bouts de rails, sans caténaire. Dans ces conditions, il ne saurait s'agir d'une infrastructure ferroviaire assujettie à la loi fédérale sur les chemins de fer (cf. art. 1 al. 1 de l'ordonnance sur les infrastructures ferroviaires non-assujetties à la loi sur les chemins de fer; RS 742.120). Partant, toutes les dispositions particulières aux chemins de fer invoquées par la recourante ne sont pas applicables à la présente affaire.

Le fait que le conseil d'administration de la recourante ait, de sa propre initiative, émis le vœu de voir la voie industrielle réactivée dans le cadre de la 2^{ème} étape de Rail 2000 ne change rien à ce qui précède. La lettre du 19 juin 2001 à l'Office fédéral des transports se limite à une "proposition d'étudier la prolongation de la ligne Fribourg, Morat - Anet au-delà de la gare CFF en direction du plateau de Pérolles, voire de Marly". Il n'y a là aucune obligation ni aucun engagement de part et d'autre. Le document extrêmement sommaire intitulé "Etude de faisabilité et Devis estimatif" du 1^{er} juin 2001 qui a été également communiqué aux autorités fédérales n'a pas non plus de portée juridique particulière. Les démarches préliminaires effectuées par la recourante auprès de la Confédération n'ont pas pour effet de transformer la voie industrielle désaffectée en une installation ferroviaire.

On peut noter d'ailleurs que l'Office fédéral des transports n'a pas placé les terrains en cause dans une zone réservée au sens de l'art. 18n LCdF et qu'aucune procédure d'approbation des plans selon les art. 18 ss LCdF n'est actuellement ouverte.

Peu importe également que, lors de l'approbation initiale du PAD en 1999, les CFF aient été invités à se déterminer sur le projet et que les conditions qu'ils avaient émises à l'époque aient été reprises par la Direction. On peut se demander si, en 1999, la voie désaffectée était encore une installation ferroviaire et si la consultation des CFF était bien nécessaire. Il suffit de constater qu'aujourd'hui en tout cas, la voie n'est pas soumise à la LCdF et que rien ne justifie l'application de cette loi.

3. a) Le PAD modifié, approuvé le 2 mars 2005, fixe clairement l'implantation des bâtiments dans le périmètre concerné. Il en ressort que les bâtiments en bordure de la voie industrielle peuvent être construits jusqu'à 0,85 m de la limite de la parcelle et qu'aucune distance particulière par rapport à la voie n'est à respecter. La réserve émise par le conseil communal le 13 juillet 2004 qui adoptait le PAD à condition que la distance à respecter entre la voie industrielle et la propriété soit réglée entre les deux propriétaires est manifestement tombée lorsque la Direction a approuvé la modification du PAD nonobstant le désaccord des propriétaires.

Dans la mesure où les bâtiments faisant l'objet du permis de construire litigieux respectent, à l'évidence, l'implantation prévue par le PAD, il ne fait pas de doute que l'autorité intimée n'a pas violé la loi en accordant le permis sollicité.

- b) L'art. 10.3 du règlement du PAD, modifié au cours de la procédure d'approbation, n'implique en aucune manière que la Direction compétente aurait introduit par ce biais l'obligation implicite de respecter les règles de la LCdF ou qu'elle aurait réservé la possibilité de réactiver la voie pour y faire passer des trains, ce qui impliquerait de repousser l'implantation des constructions pour respecter d'éventuelles limites aux rails ou pour anticiper des exigences en matière de protection contre le bruit.

Le texte clair de cet art. 10.3 ne laisse planer aucun doute sur la volonté de la Direction de limiter sa portée à la seule préservation de l'emprise actuelle de la voie. Dans ce sens, elle a exclu que la voie puisse actuellement être transformée en piste cyclable ou en espace piéton comme en avaient initialement l'intention les concepteurs du PAD. La réserve de l'art. 10.3 ne va pas au-delà. Il n'a jamais été question que la présence de la voie restreigne les possibilités de construire dans le périmètre du PAD révisé dès lors que l'autorité d'approbation n'avait pas à l'esprit une réactivation de la

voie pour le passage de trains - comme le soutient la recourante - mais éventuellement une nouvelle affectation de l'espace disponible pour un nouveau système de transport. L'implantation des bâtiments à proximité immédiate de la voie n'a fait l'objet d'aucune réserve de la part de la Direction et s'avère pleinement applicable. Il est évident que si l'autorité d'approbation avait voulu restreindre les possibilités de construire dans le périmètre du plan, notamment en modifiant les implantations prévues des bâtiments pour imposer des distances minimales par rapport à la voie industrielle, elle l'aurait dit expressément. Selon son texte, l'art. 10.3 se limite à préserver la parcelle supportant les voies - soustraite à toute autre affectation pour le moment - mais ne déploie aucune influence sur les terrains voisins.

Cette interprétation littérale de l'art. 10.3 est confirmée par la lecture du rapport du Conseil d'Etat du 17 janvier 2004 (BGC 2004 p. 328) qui exclut expressément l'utilisation de trains régionaux sur cette voie et réserve uniquement, cas échéant, l'aménagement un système automatique de desserte. C'est dans ce sens qu'il a confié un mandat d'étude au Service cantonal des transports et de l'énergie. Cette réserve d'un système novateur non bruyant et peu volumineux ne semble pas exiger un dégagement des constructions au-delà de l'emprise actuelle de la voie. En tout cas, cela n'a pas été voulu par les concepteurs du PAD, ni par l'autorité d'approbation qui a confirmé sans restriction l'implantation des bâtiments à proximité immédiate des voies.

C'est donc en vain que la recourante se plaint d'une violation de l'art. 10.3 du règlement du PAD.

4. En réalité, par leur recours, les TPF entendent remettre en cause la modification du PAD approuvée le 2 mars 2005.
 - a) Selon une jurisprudence constante, le contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation en vigueur dans le cadre d'une procédure de permis de construire est exclu lorsque les circonstances ou les dispositions légales ne se sont pas modifiées de manière importante depuis l'adoption du plan (ATF 131 II 103, consid. 2.4.1, p. 110; 127 II 103, consid. 6 b, p. 105; 121 II 317 consid. 12 c, p. 346). L'exclusion du contrôle préjudiciel du plan est d'autant plus justifiée lorsque l'administré touché par le plan pouvait déjà au moment de son adoption se rendre compte des restrictions qu'il implique et lorsqu'il disposait, alors, de la possibilité de défendre ses intérêts (JAB 1993 p. 304).
 - b) En l'occurrence, le PAD litigieux est entré en force. Les TPF n'ont pas contesté la décision d'approbation du 2 mars 2005 et sont donc forclos pour

remettre en cause cette planification dans le cadre de la procédure de permis de construire. En effet, quelques mois seulement après son approbation, le PAD modifié garde manifestement toute son actualité et aucune raison objective ne justifie de revoir les solutions qui ont été adoptées après le déroulement d'une procédure au cours de laquelle la recourante a été entendue et a pu faire valoir ses droits. Le fait que les autorités ne se soient pas formellement prononcées sur son opposition du 30 mars 2004 est sans pertinence. Si l'intéressée estimait que la Direction avait violé son droit d'être entendue en refusant de considérer sa lettre comme étant une opposition, il lui incombait de recourir dans les 30 jours contre la décision d'approbation qui ne tenait pas compte de ses critiques. N'ayant pas agi de la sorte, elle a accepté la décision du 2 mars 2005 et ne peut plus la remettre en cause à l'occasion de l'octroi du permis de construire.

Comme il a été vu ci-dessus, la portée de l'art. 10.3 du règlement du PAD est limpide. En aucun cas, les TPF ne pouvaient sérieusement croire qu'en introduisant cette disposition à la place de ce que prévoyait le projet de PAD, la Direction entendait réserver une reprise d'un trafic ferroviaire et implicitement le respect de la législation en la matière. L'implantation des bâtiments à proximité immédiate de la voie - approuvée sans restriction par la Direction - est tellement claire que la portée du PAD modifié ne pouvait pas échapper à la recourante.

Il s'ensuit que le PAD modifié ne peut plus être remis en cause dans le cadre de la procédure de permis de construire et que les griefs visant le bien-fondé de cette planification, entrée en force, sont manifestement irrecevables.

- c) Au demeurant, dans la mesure où la législation fédérale sur les chemins de fer n'est pas applicable à la présente affaire, les griefs de violation du droit fédéral formulés par la recourante à l'encontre du PAD sont de toute manière sans fondement.

Il faut par ailleurs rappeler que le projet défendu par le conseil d'administration des TPF ne trouve assise ni dans le plan directeur cantonal, ni dans le plan directeur des circulations de la Ville de Fribourg; il n'a pas été pris en considération par la CUTAF lorsqu'elle a étudié les transports de l'agglomération fribourgeoise et s'oppose de front à l'avis du Conseil d'Etat publié dans le rapport du 17 janvier 2004. Le "projet" présenté en 2001 à l'Office fédéral des transports dans le cadre de la 2^{ème} étape de Rail 2000 ne se révèle n'être, au stade actuel, qu'un simple vœu formulé par l'entreprise ferroviaire auprès des autorités fédérales auquel, après plus de quatre ans, ces dernières n'ont encore donné aucune suite concrète, à supposer qu'elles en donnent une. Un tel "projet" issu de la seule entreprise de transport, sans

aucun appui dans un plan directeur ou une conception globale des transports, n'est pas suffisant pour faire obstacle à une démarche d'aménagement conforme à la volonté actuelle d'urbanisation de la Ville de Fribourg, telle qu'elle ressort de la planification en vigueur. Même en qualité de propriétaire du terrain supportant l'ancienne ligne, la recourante n'a pas un droit à établir une nouvelle liaison ferroviaire en dehors de toute planification cantonale, régionale ou locale; elle ne peut donc pas exiger une affectation des terrains non prévue par le planificateur local et en opposition avec ses intentions de développement. Pour le surplus, la question relève de l'opportunité et, à ce titre, échappe au contrôle du Tribunal administratif (art. 78 CPJA).

5. a) Manifestement mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

301.108; 202.33.1