Urteilskopf

116 Ia 52

7. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 14 février 1990 dans la cause commune de Fribourg contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg (recours de droit public)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie.

1. Soweit es in einem Verfahren um die Frage geht, ob eine Gemeinde in einem Bereich autonom ist, ist sie von der zuständigen kantonalen Behörde anzuhören (E. 2).

2. Vorentscheidungen des Oberamtmanns oder des Staatsrats über die Zulässigkeit eines Bauprojektes sowie Baubewilligungen berühren die Freiburger Gemeinden in ihrer Autonomie (E. 2a).

Regeste (fr):
Autonomie communale.

1. Dans la mesure où leur autonomie est en cause, les communes doivent être entendues par l'autorité cantonale (consid. 2).

2. Les décisions du Préfet ou du Conseil d'Etat en matière de permis d'implantation ou de construire touchent à l'autonomie des communes du canton de Fribourg (consid. 2a).

Regesto (it):
Autonomia comunale.

1. Nella misura in cui trattasi della loro autonomia, i comuni devono essere sentiti dall'autorità cantonale (consid. 2).

2. Le decisioni del prefetto o del Consiglio di Stato in materia di licenze preliminari o di costruzione toccano l'autonomia dei comuni del cantone di Friburgo (consid. 2a).

Sachverhalt ab Seite 53

Le 17 novembre 1986, le Conseil communal de la ville de Fribourg a mis à l'enquête publique un projet de plan d'affectation des zones et de règlement communal d'urbanisme. Le projet de règlement contient des dispositions détaillées concernant la protection de la vieille ville de Fribourg. La Société immobilière rue de Romont 16 SA a demandé un permis d'implantation prévoyant la démolition et la reconstruction d'un bâtiment ancien sis à la rue de Romont. Du côté de cette artère, le gabarit de la toiture et la façade actuelle devaient être conservés; cependant, celle-ci devait être transformée en un simple mur, aux ouvertures dépourvues de fenêtres et de volets, doublé d'une façade moderne, vitrée, située en retrait et séparée par un espace vide. Conformément à un préavis favorable du Conseil communal, et en dépit d'un préavis contraire de la Commission cantonale des monuments historiques et édifices publics (ci-après: la Commission des monuments), le Préfet du district de la

Sarine a délivré ce permis. La Commission des monuments a recouru au Conseil d'Etat du canton de Fribourg; elle soutenait que la transformation de la façade sur rue était incompatible avec le projet de règlement. La ville de Fribourg n'a pas été invitée à prendre position. Statuant le 13 février 1989, l'autorité de recours a considéré que l'élaboration du règlement avait commencé depuis plus de deux ans et que, pour cette raison, on ne pouvait plus attribuer un effet anticipé à ce projet sans violer l'art. 22ter Cst. Le Conseil d'Etat a toutefois retenu que la transformation de la façade ne tenait pas suffisamment compte du caractère architectural du quartier. En conséquence, il a admis le recours et annulé le permis d'implantation dans la mesure où celui-ci se rapportait à la façade sur la rue de Romont. Le Tribunal fédéral a été saisi de deux recours de droit public tendant à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat, formés l'un par la ville de Fribourg, qui se plaint d'une violation de son autonomie et de son droit d'être entendue, l'autre par la Société immobilière rue de Romont 16 SA, qui dénonce une violation des art. 4 et 22ter Cst. Le recours de la ville de Fribourg a été admis; celui de la société, devenu sans objet, a été rayé du rôle.

BGE 116 Ia 52 S. 54

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et où il lui laisse une liberté de décision importante. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. Cependant, le Tribunal fédéral ne vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution qu'avec un pouvoir d'examen limité à l'arbitraire (ATF 114 Ia 76 consid. 1 et 2, 81 consid. 1 et 2, 169 consid. 2, ATF 113 Ia 162 consid. 3). La commune a aussi le droit d'être entendue par l'autorité cantonale (ATF 96 I 239 in medio; voir aussi ATF 108 Ia 85 in fine, ATF 98 Ia 431 consid. 2). En cas de violation de ce droit, la décision déférée au Tribunal fédéral est annulée indépendamment des mérites, sur le fond, des arguments de la commune; à cet égard, le droit d'être entendu de cette collectivité a la même portée que celui qui est garanti aux particuliers par l'art. 4 Cst. (cf. ATF 115 Ia consid. 2a, ATF 111 Ia 166 consid. a, ATF 111 Ib 299 consid. d). a) Dans son arrêt du 21 janvier 1976 dans la cause commune de Villars-sur-Glâne, le Tribunal fédéral a constaté que les communes fribourgeoises jouissent d'une certaine autonomie en matière d'élaboration des plans d'aménagement et des règlements relatifs aux constructions (ATF 102 Ia 163 consid. a). Les changements intervenus dans la législation cantonale, depuis 1976, n'ont pas supprimé cette autonomie. Par contre, dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que les communes du canton de Fribourg n'ont aucune autonomie en matière d'octroi du permis de construire, au motif que celui-ci est délivré par le préfet et que le Conseil communal ne donne, à l'intention de cette autorité, qu'un simple préavis (ATF 102 Ia 164 consid. b). A première vue, il semble exact que si la commune n'est pas compétente pour statuer sur l'application du droit, elle ne jouit, à ce propos, d'aucune liberté de décision. Cependant, ce jugement repose sur une distinction inopportune entre l'élaboration et l'application des plans et règlements communaux. Depuis son arrêt du 4 octobre 1967 dans la cause commune de Zuchwil, le Tribunal fédéral admet que lorsque les communes adoptent des règles de droit dans un domaine où elles sont

BGE 116 Ia 52 S. 55

autonomes, elles peuvent exiger que les autorités cantonales n'interviennent que dans les limites de leurs

compétences et, en outre, ce qui était alors nouveau, qu'elles n'exercent ces dernières que d'une façon exempte d'arbitraire (ATF 93 I 432 consid. c). Le Tribunal fédéral a rapidement étendu cette protection accrue des communes aux affaires portant sur l'application de leur propre droit. Il a jugé que la garantie protégeant l'élaboration du droit communal ne suffirait pas à assurer la sauvegarde de l'autonomie communale si, à l'occasion du contrôle exercé sur des décisions des communes fondées sur leur droit, les autorités cantonales pouvaient arbitrairement éluder celui-ci ou le dénaturer, sans que la commune ainsi lésée ne dispose d'un moyen de défense (ATF 94 I 65 in medio, ATF 95 I 37 consid. 3; voir aussi ATF 103 Ia 476 consid. d). Le Tribunal fédéral a ainsi admis, déjà avant l'arrêt du 21 janvier 1976, que les communes doivent bénéficier de garanties équivalentes tant lors de l'élaboration de leur droit que lors de son application. Il importe peu que les autorités cantonales appliquent le droit communal déjà en première instance, comme dans la présente espèce, ou seulement sur recours; les arrêts précités ne font certes allusion qu'à cette dernière situation parce que celle-ci est naturellement la plus fréquente. Il faut donc constater que l'octroi ou le refus d'un permis d'implantation ou de construire par le préfet met en cause l'autonomie des communes du canton de Fribourg. Il en est de même d'une telle décision prise, sur recours, par le Conseil d'Etat. En tant qu'il consacre la solution contraire, l'arrêt du 21 janvier 1976 ne peut pas être confirmé. b) Le gouvernement cantonal devait donc, avant de statuer dans la présente affaire, entendre la ville de Fribourg en lui donnant l'occasion de répondre aux critiques élevées par la Commission des monuments. Cette formalité n'a pas été accomplie. Jugeant que le projet de règlement n'entrait pas en considération en dépit des dispositions relatives à l'effet anticipé des plans et règlements, le Conseil d'Etat devait aussi inviter la commune à se prononcer sur cette question préalable. En effet, celle-ci touche également à l'autonomie communale (ATF 103 Ia 477 /478), et la ville de Fribourg, même si elle avait pu répondre au recours, n'aurait eu aucune raison de prévoir la motivation qui a été retenue (ATF 114 Ia 99 consid. b).