

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 417/2018

Arrêt du 13 décembre 2018

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Eusebio et Kneubühler.
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure

A. _____,
recourant,

contre

1. Christian Pfammatter,
2. Johannes Frölicher,
3. B.C. _____ et C.C. _____,
intimés,

Commune de Bulle,
Préfecture de la Sarine.

Objet

Autorisation de démolir et de construire; qualité pour former opposition; récusation,

recours contre l'arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 27 juin 2018 (602 2018 55, 602 2018 62).

Faits :

A.

Par décisions des 19 et 20 décembre 1994, le Préfet du district de la Gruyère a délivré les permis de construire sur la parcelle n° 1158 de la commune de Bulle sollicités par D. _____ et a rejeté les oppositions formées par A. _____, alors propriétaire de la parcelle voisine n° 1294. Par arrêt du 4 mai 1995, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a partiellement rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours interjeté par A. _____ contre cette décision; il a toutefois annulé le permis relatif à la construction d'une terrasse couverte et a invité le requérant à présenter une nouvelle demande d'autorisation de construire (cause 2A 1995 6). Cet arrêt n'a pas fait l'objet de recours auprès du Tribunal fédéral.

Par décisions des 31 janvier et 10 juillet 2000, le Préfet du district de la Gruyère a délivré à D. _____ le permis de construire une terrasse couverte et un jacuzzi, puis a autorisé l'exécution de travaux selon de nouveaux plans déposés par le requérant. Par arrêt du 14 janvier 2009, le Tribunal cantonal a rejeté les recours déposés par A. _____ contre ces décisions (cause 2A 2000 9 et 80). Le Tribunal fédéral a rejeté en date du 20 mai 2009 le recours formé par A. _____ contre cet arrêt, sous réserve de la question des frais judiciaires (arrêt 1C 73/2009).

B.

Le 1^{er} mars 2010, A. _____ a formé opposition à la révision générale du plan d'aménagement local de la commune de Bulle, incluant les parcelles n° s 1158 et 1294. Par décision du 18 août 2010, le Conseil communal de Bulle a déclaré cette opposition irrecevable au motif que A. _____ n'était plus propriétaire de la parcelle n° 1294 et qu'il n'avait dès lors plus d'intérêt personnel digne de protection à faire valoir. Les recours déposés contre cette décision auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et auprès du Tribunal cantonal ont été successivement rejetés, respectivement le 2 mai 2011 et le 8 août 2012. Dans ce dernier arrêt, le

Tribunal cantonal a également déclaré irrecevable la demande en révision des arrêts cantonaux des 4 mai 1995 et 14 janvier 2009 déposée par A. _____ le 16 avril 2012. Le 6 décembre 2012, le Tribunal fédéral a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours interjeté par l'intéressé contre l'arrêt du 8 août 2012 (arrêt 1C 443/2012).

C.

Du 21 avril au 8 mai 2017, B.C. _____ et C.C. _____ ont mis à l'enquête publique une demande de permis de construire deux villas de trois logements chacune et deux sondes géothermiques sur la parcelle n° 1158, après démolition de la villa existante et de ses annexes.

Par décisions du 20 avril 2018, le Préfet du district de la Sarine a déclaré irrecevable l'opposition à ce projet formée par A. _____ et a autorisé les époux C. _____ à démolir les bâtiments existants et à construire les villas projetées.

Le 23 mai 2018, A. _____ a recouru contre ces décisions auprès de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal.

Le 28 mai 2018, le Juge délégué Christian Pfammatter lui a imparti un délai échéant le 28 juin 2018 pour déposer une avance de frais de 1'500 fr. faute de quoi son recours sera déclaré irrecevable.

Le 12 juin 2018, A. _____ a sollicité la récusation du Juge délégué et l'annulation de la demande d'avance de frais. Il demandait à être jugé par une instance de recours totalement indépendante des institutions judiciaires fribourgeoises et le rétablissement immédiat de l'effet suspensif.

Le 25 juin 2018, le Juge délégué Johannes Frölicher a confirmé que la demande d'avance de frais était annulée et que " des décisions seront prises dans les meilleurs délais concernant ses autres demandes ".

Statuant sans échange d'écritures par arrêt du 27 juin 2018, la IIe Cour administrative a rejeté la demande de récusation du Juge cantonal Christian Pfammatter dans la mesure où elle n'est pas devenue sans objet et a rejeté le recours formé contre les décisions préfectorales du 20 avril 2018 dans la mesure de sa recevabilité.

D.

Par acte du 30 août 2018, A. _____ a recouru auprès du Tribunal fédéral contre cet arrêt qu'il considère comme nul en raison de la participation du Juge cantonal Johannes Frölicher en qualité de président de la cour qui a statué.

Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Il peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 89 al. 1 LTF à faire contrôler que sa qualité pour former opposition au projet des intimés ne lui a pas été déniée en violation du droit fédéral, respectivement à faire constater que l'arrêt attaqué a été rendu à l'issue d'une procédure qui respectait les garanties d'indépendance et d'impartialité consacrées aux art. 30 al. 1 Cst et 6 CEDH. En raison de l'effet dévolutif du recours formé devant la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal, seul l'arrêt rendu par cette autorité le 27 juin 2018 peut faire l'objet de la procédure de recours devant le Tribunal fédéral et les griefs dirigés contre les décisions préfectorales du 20 avril 2018 sont irrecevables (ATF 136 II 101 consid. 1.2 p. 104; arrêt 2C 432/2018 du 17 mai 2018 consid. 3.2).

Pour le surplus, développé en deux écritures distinctes, l'une de 27 pages, l'autre de 82 pages, le recours est prolix. Vu son issue, et dans la mesure où l'on comprend les reproches adressés à l'arrêt attaqué, il sera renoncé à la possibilité offerte à l'art. 42 al. 6 LTF de le renvoyer à son auteur pour correction. Seuls les griefs exprimés de manière compréhensible et conforme aux exigences de motivation découlant des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF seront cependant traités.

2.

L'art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons de reconnaître, sur le plan cantonal, la qualité pour recourir contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour respecter cette exigence, qui découle également de l'art. 111 al. 1 LTF, le droit cantonal doit admettre au moins dans la même mesure la qualité pour former opposition dans la procédure d'autorisation de construire (arrêt 1C 2/2015 du 9 janvier 2015 consid. 3; voir aussi, ATF 141 II 50

consid. 2.2 p. 53). Celle-ci est reconnue en droit fribourgeois à quiconque est touché par le projet de construction et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 84 al. 1 et 140 al. 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions; [LATeC; RSF 710.1]). Elle est définie de la même manière que la qualité pour recourir au sens de l'art. 76 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), laquelle suppose que le recourant se trouve dans une relation

spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'art. 89 al. 1 LTF. Le recourant ne prétend pas que le droit cantonal serait plus large que le droit fédéral sur ce point. Il convient dès lors d'examiner si le refus de lui reconnaître la qualité d'opposant est conforme à l'art. 89 al. 1 LTF. S'agissant de droit fédéral, le Tribunal fédéral examine cette question librement (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 45; 140 V 328 consid. 3 p. 329; arrêt 1C 443/2012 du 6 décembre 2012 consid. 3.3 qui concernait déjà le recourant).

Aux termes de l'art. 89 LTF, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'intérêt pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation. Il doit en outre être actuel et subsister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 p. 143). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est en revanche exclu (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 143 II 506 consid. 5.1 p. 512; 141 II 50 consid. 2.1 p. 52). En matière de droit des constructions, le voisin direct de la

construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219; 139 II 499 consid. 2.2 p. 504).

En l'occurrence, le recourant n'est pas un voisin direct de la parcelle des intimés. Sa qualité de citoyen de la commune où prendrait place le projet de construction critiqué ne suffit pas pour lui reconnaître la qualité pour former opposition (arrêt 1C 317/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4.3).

Étant donné que sa qualité d'opposant ne s'imposait pas du seul fait de la proximité de son lieu de résidence avec l'objet de la contestation ou de sa citoyenneté de la commune de Bulle, A. _____ devait démontrer en quoi il était plus particulièrement touché que les autres habitants de la commune par l'octroi du permis de construire et de démolir aux intimés. A cet égard, le fait que la demande de permis de construire ne mentionnait pas les dérogations existantes ou que la démolition des bâtiments édifiés sur la parcelle n° 1158 n'avait pas fait l'objet d'une demande de permis spécifique, comme l'exigerait selon lui le droit cantonal, ne suffit pas pour lui reconnaître un intérêt personnel distinct des autres administrés ou qui ne se confonde pas avec l'intérêt général et abstrait à la correcte application du droit (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 141 II 14 consid. 4.4 p. 29, 50 consid. 2.1 p. 52; arrêt 1C 66/2018 du 17 mai 2018 consid.

1.4). L'annulation de l'autorisation de construire et de démolir délivrée aux intimés et l'ouverture d'une nouvelle procédure spécifique d'autorisation de démolir ne lui procureraient plus aucun avantage pratique puisque les constructions et installations dont il demandait la conservation à titre de moyens de preuve ont été démolies à la suite de l'arrêt rendu par la cour cantonale. Le recourant soutient certes que le constat des dérogations qui affectaient les constructions et les installations existantes pourrait lui servir dans un procès civil ou pénal ultérieur en réparation du préjudice subi lorsqu'il était propriétaire de la parcelle n° 1294. Si un intérêt économique peut suffire, encore faut-il que cet intérêt soit en rapport avec l'objet de la contestation et qu'il ne puisse pas être sauvegardé d'une autre manière (cf. ATF 101 Ib 212 consid. c p. 215; arrêts 1P.70/2005 du 22 avril 2005 consid. 3.2 et arrêt 1P.134/1997 du 23 juin 1997 consid. 6c in ZBI 99/1998 p. 390). Or, la dépréciation de la villa qu'il occupait sur la parcelle n° 1294 subie en raison des dérogations accordées prétendument sans droit à son voisin D. _____ est effective depuis la vente de son bien-fonds le 31 juillet 2010. Le préjudice allégué n'est

donc nullement en lien direct avec le projet des intimés. Il n'est au demeurant pas établi, comme la Cour de céans l'avait déjà relevé (cf. arrêt 1C 443/2012 du 6 décembre 2012 consid. 3.4). Le recourant n'expose enfin pas quelle démarche il entend entreprendre pour faire valoir ses droits, la simple évocation d'une action pénale ou civile fondée sur l'art. 41 CO étant à cet égard manifestement insuffisante.

En confirmant la décision d'irrecevabilité prise par le Préfet de la Sarine, la cour cantonale n'a ainsi pas violé le droit fédéral. Le recours doit donc être rejeté.

3.

Le recourant estime que la Cour administrative n'était pas compétente pour lever la récusation formelle du Juge Christian Pfammatter et qu'il incombait à l'autorité de surveillance de statuer en vertu de l'art. 24 al. 2 CPJA.

Selon cette disposition, il appartient à l'autorité collégiale de statuer sur la récusation de l'un de ses membres en l'absence de celui-ci. Si, à la suite de demandes de récusation, les membres d'une autorité collégiale ne sont plus en nombre suffisant pour statuer, la décision sur la récusation est prise par l'autorité de surveillance. La juridiction dont la récusation est demandée en bloc demeure habilitée à statuer sur cette requête lorsqu'elle est manifestement infondée ou abusive (arrêt 2C 305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.6 auquel se réfère l'arrêt attaqué). Tel est précisément le cas en l'occurrence.

Le reproche du recourant adressé aux juges cantonaux selon lequel ils n'auraient plus l'indépendance requise pour statuer sur des demandes de récusation en raison des actes illicites prétendument commis par leur collègue Christian Pfammatter dans les affaires le concernant est dénué de toute pertinence. L'arrêt cantonal du 4 mai 1995 n'a pas été contesté auprès du Tribunal fédéral. Celui du 14 janvier 2009 a été confirmé en dernier ressort par la Cour de céans le 20 mai 2009. La demande de révision de ces arrêts a été rejetée par le Tribunal cantonal au terme d'un arrêt rendu le 8 août 2012 que la cour de céans a confirmé sur recours de A._____. Cela étant, la participation du Juge cantonal Christian Pfammatter à ce jugement ne constitue manifestement pas un motif de récusation. Elle ne saurait davantage jeter un doute fondé sur l'aptitude des autres membres de la Cour administrative à statuer sur la demande de récusation avec l'indépendance et l'impartialité requises, qui aurait dû les amener à transmettre la demande de récusation à l'autorité de surveillance. La Cour administrative pouvait au contraire tenir la demande de récusation en bloc des juges cantonaux pour infondée et l'écarter, puis statuer sur la demande de récusation du Juge cantonal Christian Pfammatter.

Pour le surplus, étant donné que ce dernier n'a pas pris part à l'arrêt attaqué et que la demande d'avance de frais qu'il avait requise en qualité de juge délégué a été annulée, on ne voit pas quel préjudice irréparable le recourant a subi, respectivement quel acte accompli par ce magistrat il y aurait lieu d'annuler (cf. ATF 119 la 13 consid. 3a p. 16), de sorte que la cour cantonale pouvait tenir la demande de récusation de ce magistrat pour sans objet. La requête du recourant tendant à ce que le Tribunal fédéral prononce la récusation générale du Juge cantonal Christian Pfammatter pour toutes les affaires qui pourraient le concerner excède enfin l'objet du litige limité à la récusation de ce magistrat pour la procédure de recours formée par A._____ contre l'autorisation de démolir et de construire initiée par les époux C._____.

4.

Le recourant considère que le Juge cantonal Johannes Frölicher ne pouvait pas instruire le recours en qualité de juge délégué ni présider la cour appelée à statuer et qu'il aurait dû se récuser d'office en vertu des art. 21 let. e et f, 86 al. 3 et 97 al. 1 CPJA étant donné qu'il a pris part à l'arrêt cantonal du 8 août 2012 rejetant sa demande de révision des arrêts rendus dans les causes 2A 1995 6 et 2A 2000 9 et 80, qu'il qualifie de délictueux.

L'art. 21 let. e et f CPJA prévoit que la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, si elle se trouve avec une partie dans un rapport d'amitié étroite ou d'inimitié personnelle, d'obligation ou de dépendance particulière, ou si d'autres motifs sérieux sont de nature à faire douter de son impartialité. Quant aux art. 86 al. 3 et 97 al. 1 CPJA, ils interdisent à une personne de prendre part à l'instruction, respectivement au jugement d'un recours formé contre une décision au prononcé de laquelle elle a participé. Le cas de figure visé par ces dispositions n'est manifestement pas réalisé en l'espèce dès lors que la décision querellée auprès de la Cour administrative émane du Préfet de la Sarine. Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il prétend que la procédure initiée par les intimés serait la suite de celles tranchées par le Tribunal cantonal les 4 mai 1995 et 14 janvier 2009 dans les causes 2A 1995 6 et 2A 2000 9 et 80 qui l'opposaient à l'ancien propriétaire de la parcelle n° 1158. La participation du Juge cantonal Johannes Frölicher à l'arrêt rendu le 8 août 2012 sur la demande de révision de ces arrêts ne constitue pas

d'avantage un motif sérieux de nature à faire douter de son impartialité au sens de l'art. 21 let. f CPJA puisque cet arrêt a été contesté sans succès devant le Tribunal fédéral qui n'a décelé aucune violation du droit dans le traitement de cette affaire (cf. arrêt 1C 443/2012 du 6 décembre 2012 consid. 4). Cela étant, le reproche adressé au Juge cantonal Johannes Frölicher d'avoir commis un acte illicite en couvrant de prétendues dérogations injustifiées tombe à faux. Il en va de même des accusations d'abus d'autorité ou de complicité d'une nouvelle forfaiture dont l'intéressé se serait rendu coupable en tolérant une mise à l'enquête viciée qui dissimule les dérogations existantes. La cour cantonale devait uniquement examiner si le Préfet de la Sarine avait dénié la qualité du recourant

pour faire opposition au projet des intimés. Elle n'avait pas à se prononcer sur le fond de la cause et sur les questions de procédure soulevées par le recourant. Que la décision préfectorale ait été confirmée ne permet pas encore de retenir que les juges seraient prévenus à son égard ou qu'ils auraient voulu couvrir leur collègue ou de précédentes décisions prises par celui-ci.

Les liens de collégialité qui unissent les magistrats d'une même cour ne constituent pas en soi un motif fondé de récusation (ATF 141 I 78 consid. 3.3 p. 82; 139 I 121 consid. 5.3 p. 126). Le fait que la Juge cantonale Daniela Kiener fonctionne au sein de la même cour que le Juge cantonal Christian Pfammatter ne la rendait ainsi pas inapte à se prononcer sur le recours de A._____ et sur la requête de récusation de son collègue en l'absence de liens étroits d'amitié établis ou rendus vraisemblables. L'allégation selon laquelle elle aurait été sollicitée par le Juge cantonal Christian Pfammatter pour faire partie de la cour appelée à statuer ne ressort pas du dossier et n'est que pure conjecture. Au demeurant, vu la simplicité des questions à résoudre, liées à la qualité de A._____ à former opposition au projet des intimés et à la récusation du juge Christian Pfammatter, il était tout à fait possible de se faire une idée sur le dossier en connaissance de cause dans un délai de deux jours.

5.

Le recourant reproche enfin à la Cour administrative d'avoir violé son droit d'être entendu en statuant sans échange d'écritures. L'art. 90 al. 1 CPJA autorise expressément l'autorité de recours à statuer sans échange d'écritures lorsque le recours est manifestement irrecevable. Dans la mesure où la Cour administrative considérait comme tel le recours de A._____, on ne saurait lui faire grief d'avoir fait usage de cette disposition.

6.

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable selon la procédure simplifiée prévue par l'art. 109 al. 2 let. a LTF. Le recourant, qui succombe, supportera les frais de la procédure (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux intimés qui n'ont pas été invités à se déterminer.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 800 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Commune de Bulle, à la Préfecture de la Sarine et à la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg.

Lausanne, le 13 décembre 2018

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Parmelin