

BGer 1C_609/2021 vom 21. Dezember 2022

Bundesgericht, 2022-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_609_2021

FR: TF 1C_609/2021 du 21 décembre 2022

IT: TF 1C_609/2021 del 21 dicembre 2022

Erwägungen

E. 1

La décision de la DAEC du 30 septembre 2020 renvoie la cause à la commune pour mettre à l'enquête publique une série de modifications et adaptations intervenues dans le cadre de la procédure d'approbation cantonale. Toutefois, en ce qui concerne la parcelle n

o 112, l'ordre donné par la DAEC de faire correspondre les périmètres d'implantation aux indications du SBC de mars 2018 revient à exiger l'inconstructibilité de ce fonds, sans aucune marge d'appréciation, ce que confirme l'arrêt attaqué. Dans cette mesure, le recours en matière de droit public des propriétaires de la parcelle n

o 112 est dirigé contre un arrêt, qui doit être assimilé à une décision finale (cf. ATF 142 II 20 consid. 1.2; 140 V 282 consid. 4.2) rendue en dernière instance cantonale en matière d'aménagement du territoire. Le recours en matière de droit public est ainsi en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente; en tant que propriétaires d'une parcelle dont les périmètres et fronts d'implantation sont refusés, ils bénéficient d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué; la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF doit leur être reconnue. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public, ce qui conduit à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

E. 2

A titre de mesure d'instruction, les recourants requièrent la production de l'ensemble du dossier établi par le Tribunal cantonal. Celui-ci ayant été déposé dans le délai imparti (cf. art. 102 al. 2 LTF), la requête est satisfaite.

E. 3

En fin de mémoire, sans toutefois fournir ni explication ni réelle argumentation, aux mépris des exigences de motivation accrue du recours fédéral en matière d'établissement des faits et de griefs constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 146 I 62 consid. 3; arrêt 1C_40/2022 du 20 avril 2022 consid. 2.1), les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits (cf. art. 97 al. 1 LTF); ils reprochent en outre à la cour cantonale de n'avoir pas mis en oeuvre une inspection locale (cf. art. 29 al. 2 Cst.). Des critiques en lien avec ces questions jalonnent par ailleurs leurs griefs matériels; elles ne sont pas non plus suffisamment motivées, voire ne portent pas sur des questions de faits, mais d'appréciation, à l'instar de la problématique du degré de protection imposé par la présence de bâtiments sensibles dans le voisinage de leur parcelle. Ces griefs sont partant irrecevables.

E. 4

Sur le fond, les recourants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). Dans ce cadre, il font notamment valoir une application arbitraire de l'art. 18 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RS/FR 710.1), des art. 20 et 22 de la loi cantonale sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991 (LPBC; RS/FR 482.1) ainsi que des dispositions du PDCant en matière de protection des sites. Ces dispositions ne constitueraient pas une base légale suffisante pour consacrer l'inconstructibilité de leur parcelle; les conséquences du refus d'approbation de la DAEC seraient en outre disproportionnées.

Il est constant que le refus de la DAEC d'approuver les périmètres et fronts d'implantation sur la parcelle no 112 - actuellement en zone à bâtir - a pour conséquence de rendre celle-ci inconstructible (cf. notamment art. 19 ch. 10 al. 1 RCU). Il s'agit par conséquent d'une restriction grave à la garantie de la propriété (cf. ATF 140 I 168 consid. 4; arrêt 1C_608/2014 du 3 septembre 2015 consid. 4). Selon la jurisprudence, une atteinte grave à un droit fondamental doit être fondée sur une réglementation claire et précise; il doit en outre s'agir d'une loi au sens formel (art. 36 al. 1, 2ème phrase Cst.; cf. ATF 147 I 393 consid. 5.1.1; arrêt 1C_512/2020 du 28 octobre 2021 consid. 4.3.1). Dans ce cas, le Tribunal fédéral examine l'interprétation et l'application du droit cantonal sur lequel se fonde l'atteinte aux droits fondamentaux librement, sans limiter sa cognition à l'arbitraire (ATF 145 II 70 consid. 3.5; 137 I 209 consid. 4.3; arrêts 1C_543/2021 du 15 août 2022 consid. 6.3; 1C_453/2019 du 7 septembre 2021 consid. 5). Il vérifie alors aussi librement si la restriction répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.3; arrêt 1C_247/2021 du 30 juin 2022 consid. 3.1), à savoir si elle se limite à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (cf. ATF 146 I 157 consid. 5.4; arrêt 1C_355/2021 du 17 mars 2022 consid. 5.1).

E. 5

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches et notamment dans leurs tâches de planification (cf. art. 2 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]). Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Conformément à l'art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1), les autorités sont tenues de procéder à une pesée complète des intérêts lors de l'approbation d'un plan d'affectation (ATF 145 II 70 consid. 3.2; cf. arrêt 1C_575/2019 du 1

er mars 2022 consid. 9.1). Dans ce cadre, elles doivent notamment considérer les intérêts définis par la planification directrice cantonale (cf. art. 9 al. 1 LAT ; art. 5 OAT ; PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 28 et n. 31 ad art. 9 LAT). Sur le plan cantonal, l'art. 18 al. 1 LATeC prévoit que le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales, dès son adoption par le Conseil d'Etat.

E. 5.1

Selon la fiche T115 du PDCant, pour les sites d'importance régionale ou locale, le canton de Fribourg considère le premier inventaire ISOS comme recensement cantonal au sens de la LPBC (PDCant, fiche T115, p. 9). Par le biais du plan directeur cantonal, le canton informe

les communes des sites à protéger existants sur leur territoire et des conséquences de la mise sous protection d'un site pour l'aménagement de la commune (

ibid.). Les mesures nécessaires à la protection des sites construits, des biens culturels immeubles et des biens culturels meubles qui leurs sont attachés visent la conservation matérielle, dans leur contexte, des immeubles qui ont une importance en tant que témoins de l'activité économique ou spirituelle, de la création artistique ou artisanale et de la vie sociale. Il importe de concevoir l'aménagement du territoire dans l'objectif d'offrir des conditions favorables à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel bâti. Sa protection doit être comprise comme un facteur de qualité dans l'aménagement du développement des localités (cf. PDCant, fiche T117, p. 4).

E. 5.2

Le village de Saint-Aubin est recensé comme site d'importance régionale à l'ISOS (cf. Liste des sites d'importance régionale, disponible à l'adresse www.bak.admin.ch, consultée le 28 novembre 2022). Il s'agit dès lors d'un site qu'il appartient à la commune de mettre sous protection; il lui incombe également de veiller à l'application des objectifs et des mesures de sauvegarde définis par l'ISOS dans son plan d'aménagement local (cf. PDCant, fiche T115, p. 4). L'ISOS figure notamment le périmètre historique de Saint-Aubin (P1) défini comme l'emprise de l'agglomération agricole d'origine; à ce périmètre est attribué un objectif de sauvegarde B selon l'ISOS (objectif qui préconise la conservation de la disposition et de l'aspect des constructions et des espaces libres; la sauvegarde intégrale des éléments et des caractéristiques essentiels pour la conservation de la structure; démolition de constructions anciennes uniquement à titre exceptionnel; prescriptions particulières en cas d'intervention et lors de l'intégration de constructions nouvelles [cf. explications relatives à l'ISOS, p. 4]). A l'intérieur de ce périmètre, se trouvent deux ensembles construits (E1.1 et E1.2); ces ensembles bénéficient d'un objectif de sauvegarde A (conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres; suppression des interventions parasites [

ibid.]). Selon la clé de conversion prévue par le PDCant, l'objectif de sauvegarde B du P1 correspond à la catégorie 3 des sites à protéger et les ensembles construits E1.1 et E1.2, avec un objectif de sauvegarde A, tombent, quant à eux, dans la catégorie 2 (PDCant, fiche T115, p. 1).

E. 5.3

Pour les périmètres construits de catégorie 3, le PDCant demande de conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles (ci-après: RBCI) en valeur A, B et C et d'adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site (PDCant, fiche T115, p. 2). Pour les périmètres construits de catégorie 2, le PDCant préconise de plus de conserver les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site et d'adapter les aménagements de chaussées au caractère du site (

ibid.). Pour les périmètres construits de catégories 2 et 3, le plan d'affectation des zones (PAZ) doit désigner les constructions à protéger sur la base du RBCI et les constructions qui sont des composantes de la structure et du caractère du site; pour la catégorie 2, il doit de plus mentionner les espaces libres non-constructibles significatifs pour la structure du site et les espaces libres constructibles (PDCant, fiche T115, p. 5).

E. 5.4

Il découle de l'art. 34 al. 2 LATeC que le PAL, qui comprend notamment le plan directeur communal et le PAZ (cf. art. 39 al. 1 let. a et b LATeC), doit s'en tenir aux principes ancrés dans le plan directeur cantonal. Le conseil communal édicte la réglementation afférente au PAZ, notamment les mesures particulières de protection pour les sites construits, historiques ou archéologiques qui présentent un intérêt au titre de protection de la nature, du paysage ou des biens culturels (cf. art. 72 ss LATeC). Sauf disposition contraire, la protection d'un bien culturel s'étend à l'objet dans son ensemble, soit, pour les immeubles, aux structures et éléments extérieurs et intérieurs et, le cas échéant, aux abords, au site et aux objets archéologiques enfouis (art. 22 al. 1 LPBC).

E. 6.1

En l'espèce et en ce qui concerne la parcelle des recourants (no 112), la cour cantonale a établi qu'elle se situait dans le périmètre historique 1 (P1); une petite partie, à l'angle nord-ouest, était par ailleurs comprise dans l'E1.2. Ce bien-fonds se trouvait dans l'environnement immédiat et étendu de plusieurs fermes et bâtiments protégés de catégorie 2 selon le RCU. Plus particulièrement, deux bâtiments de catégorie 2 se trouvaient sur des fonds directement attenants; un autre en était séparé uniquement par le chemin du Clos. Les parcelles faisant la jonction entre les E1.1 et E1.2 (dont la parcelle no 112, située dans une sorte de zone tampon entre l'E1.1 et l'E1.2; cf. carte du relevé ISOS) devaient en outre être intégrées dans le périmètre de protection, conformément à la demande du SBC, pour éviter une altération de l'environnement de ces ensembles. Les espaces libres structuraient l'ancien noyau du village. La suppression de ceux-ci par l'implantation d'autres bâtiments dans ce périmètre nuirait à la qualité du site et conduirait à un mitage de sa typologie, contrevenant ainsi aux principes de protection fixés dans l'ISOS et à l' art. 22 LPBC . Le rapport justificatif au sens de l' art. 47 OAT mettait en lumière ces enjeux de protection; il ne contenait en revanche aucune justification quant aux nouveaux périmètres d'implantation et leur impact sur le site construit; la commune avait principalement cherché à répondre aux demandes des propriétaires privés. Or, une telle justification ne pouvait l'emporter sur la conservation d'un site d'importance régionale, d'autant moins que, pour la Commune de Saint-Aubin, la priorisation de développement (priorité 4; développement modéré) ne se situait qu'en dernière position (cf. PDCant, section B, volet stratégique, schéma stratégique, p. 28). Aussi, la non-approbation des périmètres et fronts d'implantation sur la parcelle no 112 ne contrevenait pas à la garantie de la propriété: outre qu'elle reposait sur une base légale suffisante, elle était proportionnée et poursuivait un intérêt public suffisant.

E. 6.2

Selon les recourants, le refus d'approbation de la DAEC ne reposerait pas sur une base légale suffisante. A la lumière des considérants qui précèdent (consid. 5-5.4 ci-dessus), il apparaît que le droit cantonal, par le biais d'une loi au sens formel, confie au conseil communal la tâche d'édicter la réglementation en matière de protection des sites construits présentant un intérêt paysager ou culturel (cf. art. 72 ss LATeC); cette protection se concrétise dans la planification communale - plus généralement, au travers des instruments et selon les procédures de la législation sur l'aménagement du territoire (cf. art. 20 LPBC ; PDCant, fiche T117, p. 4). Selon l'art. 73 al. 1 LATeC, les mesures de protection peuvent aller jusqu'à une interdiction totale ou partielle de construire; elles peuvent s'étendre non seulement aux immeubles concernés, mais également aux éléments extérieurs, voire à leurs abords (cf. art. 22 al. 1 LPBC). S'agissant des sites nécessitant une telle protection, ils sont

désignés par le PDCant, par renvoi à l'ISOS (cf. PDCant, fiches T115 et 117). Aussi la détermination des sites et les mesures envisageables apparaît-elle suffisamment prévisible (cf. ATF 147 I 393 consid. 5.1). D'ailleurs, à la lumière de leurs explications, les recourants ne se plaignent pas tant de l'absence de base légale, que d'une mauvaise application des dispositions pertinentes, ce qu'il convient à présent d'examiner.

E. 6.3.1

Il est constant que la parcelle des recourants est située dans le P1 défini par l'ISOS, avec un objectif de sauvegarde B. Sur le plan cantonal, un objectif de sauvegarde 3 doit ainsi lui être attribué (cf. PDCant, fiche T115, p. 1). Par ailleurs, l'angle nord-ouest de la parcelle - que les recourants estiment à 60 m² - est situé dans l'E1.2, avec un objectif de sauvegarde A, selon l'ISOS, soit une catégorie de sauvegarde 2 selon le PDCant. La parcelle no 112 est ainsi pour l'essentiel située à l'intérieur d'une zone de protection de catégorie 3. Or, il faut, avec les recourants, reconnaître que, pour cette dernière catégorie, le PDCant ne prévoit pas l'inconstructibilité à titre de mesure de protection; au contraire: les nouvelles constructions doivent y être adaptées au caractère du site construit (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale; cf. PDCant, fiche T115, p. 2). Le PDCant n'exige donc pas, pour ce degré de protection, de conserver les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site, contrairement à ce qu'il préconise pour les périmètres de catégorie 2 (*ibid.*).

E. 6.3.2

Il est vrai cependant, à la lumière du relevé ISOS, que la parcelle no 112 se trouve entre les ensembles construits E1.1 et E1.2, qui bénéficient d'un degré de protection plus étendu (catégorie 2). A comprendre les autorités cantonales, cette situation de tampon commanderait de qualifier la parcelle des recourants d'"environnement ou cadre étendu" des fermes protégées à proximité et de la maintenir, pour ce motif, vierge de construction (cf. PDCant, fiche T117, p. 2). Il est également exact, comme le souligne la cour cantonale, que la jurisprudence invite à ne pas tenir uniquement compte d'objets pris isolément, mais également de leur environnement (cf. arrêt 1C_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.3.2). Toutefois, il n'apparaît pas évident, à la lumière des exemples donnés par le PDCant pour définir l'"environnement ou cadre étendu" des objets protégés (jardins, parcs, allées, etc.; cf. PDCant, fiche T117, p. 2) que la parcelle no 112 doive y être assimilée, s'agissant, à la lumière des photographies au dossier, d'une parcelle non construite en nature de pré supportant quelques arbres épars. On ne voit pas que la protection de la catégorie 2 devrait pour ce motif être étendue à la parcelle no 112, d'autant moins que l'ISOS la tient en dehors des E1.1. et E1.2 (cf. carte du relevé ISOS).

E. 6.3.3

A cela s'ajoute, comme l'a établi la cour cantonale, que les fermes protégées ne prennent place que sur environ la moitié du pourtour de la parcelle no 112, le solde appartenant des biens-fonds supportant des constructions non protégées. Les fermes protégées jouxtent par ailleurs directement, à l'ouest, la zone de centre (habitations, commerces, services, artisanat et activités agricoles; cf. art. 20 ch. 1 RCU); à l'est, la parcelle voisine du bien-fonds des recourants supportant une ferme protégée (parcelle no 117) est bordée au nord et au sud de constructions non protégées plus récentes (cf. PAZ, version d'avril 2018 [STAUB 22.01]). Or, ni le préavis du SBC du 20 décembre 2018 (et le courriel de coordination du 20 mars 2018 annexé) ni la synthèse du SeCA du 19 mai 2020 n'expliquent pour quels motifs, en

dépôt de ces circonstances hétéroclites, la parcelle des recourants devrait être maintenue libre de constructions.

E. 6.3.4

En outre, devant le Tribunal cantonal, le SBC n'a pas, dans un premier temps, expressément demandé l'inconstructibilité, mais "une analyse accrue de l'impact des nouvelles constructions" (observations du SBC du 18 décembre 2020, ch. 3, p. 4); pour ensuite néanmoins conclure que les périmètres d'implantation adoptés devaient demeurer libres de constructions (

ibid., ch. 5, p. 6). Cette position n'est pas sans équivoque s'agissant du maintien de la constructibilité de la parcelle no 112: examinée au travers des exigences de protection pour le secteur de catégorie 3, qui ne commandent pas - on l'a vu - le maintien inconditionnel des espaces libres, elle ne peut pas être comprise comme l'exclusion de toute construction sur ce bien-fonds. Comme le souligne encore le SBC, si tous les espaces libres étaient supprimés, le site n'aurait plus aucun sens et n'aurait plus lieu d'être protégé (cf. arrêt attaqué, consid. 4.5.1 p. 18); de là on ne peut pas non plus exclure que le maintien de la constructibilité de la parcelle no 112, par hypothèse, sur un unique périmètre d'implantation, plus restreint, et à des conditions strictes d'intégration au site construit, serait nécessairement incompatible avec la préservation de celui-ci. On ne perçoit pas non plus d'emblée que le but poursuivi par la DAEC d'éviter "un mitage de la typologie présente, représentée par les fermes protégées, avec des villas périurbaines" (observations de la DAEC du 19 janvier 2021, p. 3) ne pourrait être atteint par des mesures moins incisives qu'une inconstructibilité absolue. En définitive, on ne décèle pas à la lumière des éléments retenus par la cour cantonale (sur la base des positions prises par la DAEC et le SBC), que l'intérêt public important à la conservation du site construit - qui n'est pas discuté - ne pourrait être atteint par des mesures moins incisives. Aussi, telle que motivée, la non-approbation des fronts et périmètres d'implantation sur la parcelle no 112 ne répond-elle pas au principe de la proportionnalité, singulièrement au critère de la nécessité.

E. 6.3.5

Cela étant, on ne discerne pas non plus, à l'examen du dossier, les motifs pour lesquels la constructibilité de la parcelle no 112 devrait à l'inverse être maintenue malgré sa situation au sein d'un site construit d'importance régionale et la faible priorisation de la commune en matière d'urbanisation (cf. PDCant, section B, volet stratégique, schéma stratégique, p. 28); aucune justification convaincante ne figure à cet égard dans le rapport justificatif au sens de l' art. 47 OAT , comme le soulignent à juste titre tant le SBC (cf. observations du SBC du 18 décembre 2020, ch. 5, p. 5) que le Tribunal cantonal (cf. arrêt attaqué, consid. 4.5.1 p. 18 s.). On ne saurait toutefois considérer que cette carence plaiderait en faveur de l'inconstructibilité notamment de la parcelle no 112, comme l'a fait l'instance précédente. Il faut au contraire en déduire que la pesée des intérêts qu'il appartient aux autorités d'aménagement de réaliser en application de l' art. 3 OAT est en l'occurrence incomplète, spécialement pour justifier une atteinte grave à la garantie de la propriété des recourants. Cela est vrai non seulement s'agissant du maintien du caractère constructible de leur parcelle tel qu'adopté par la commune, mais également - pour les motifs développés au consid. 6.3.1-6.3.4 - en ce qui concerne la non-approbation des périmètres et fronts d'implantation.

E. 6.4

Il s'ensuit que le grief s'avère bien fondé.

E. 7

En conséquence, le recours en matière de droit public est admis, l'arrêt attaqué annulé dans la mesure où il concerne le refus d'approbation des périmètres et fronts d'implantation et l'inconstructibilité de la parcelle no 112, d'une part, et les frais de la procédure 602 2020 144, d'autre part. Il est confirmé pour le surplus. La cause est renvoyée à la DAEC (cf. art. 107 al. 2 LTF), à qu'il appartiendra de procéder à une pesée complète des intérêts (cf. art. 3 OAT), tenant en particulier compte des objectifs de sauvegarde définis par le PDCant pour le secteur de catégorie 3, du degré de priorisation de la commune en matière d'urbanisation et de la garantie de la propriété des recourants, pour déterminer si - et le cas échéant dans quelle mesure et à quelles conditions - la constructibilité de leur parcelle peut être maintenue.

Le recours constitutionnel subsidiaire est pour sa part irrecevable.

Conformément à l'art. 66 al. 4 LTF, le présent arrêt est rendu sans frais. L'Etat de Fribourg versera des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF). La commune, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'y a en revanche pas droit (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.