

# FR\_GERICHTE 602 2014 44 vom 5. Januar 2015

FR Kantonsgericht, 2015-01-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2014\\_44](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_44)

FR: FR\_GERICHTE 602 2014 44 du 5 janvier 2015

IT: FR\_GERICHTE 602 2014 44 del 5 gennaio 2015

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 4

a) Aux termes de l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Cela suppose notamment que le projet soit conforme à l'affectation de la zone ainsi qu'aux règles de la planification locale et qu'aucune norme de police des constructions ne puisse lui être opposée. Compte tenu de la nature juridique d'une autorisation de police telle qu'un permis de construire, celui-ci ne peut en principe être refusé à un projet qui remplit toutes les conditions exigées (C. FRITSCHÉ / P. BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5ème éd., Zurich 2011, p. 336 ss; ATF 119 Ib 22 consid. 3a; arrêt du Tribunal fédéral 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). b) En vertu de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique qu'il mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. L'obligation de conserver un objet intact, et les motifs accrus d'intérêt public, ne sont applicables que lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (art. 6 al. 2 LPN), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (voir l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS; RS 451.12]; cf. art. 5 LPN) comprend les agglomérations permanentes qui méritent d'être protégées en Suisse. Il promeut la sauvegarde du patrimoine bâti dans le cadre de l'aménagement des localités. Selon l'OISOS, il doit être pris en considération dans l'établissement des plans directeurs cantonaux. L'ISOS sert par ailleurs de base de décision non seulement aux spécialistes de l'aménagement du territoire et de la sauvegarde du patrimoine mais également aux élus. L'importance d'un site est évalué selon une échelle à trois valeurs: nationale, régionale et locale. Le site construit est composé de périmètres auxquels est attribué un objectif de sauvegarde selon trois degrés: A, B et C. L'espace environnant le site construit est également composé de périmètres auxquels est attribué un objectif de sauvegarde selon deux degrés: a et b. D'après les explications relatives à l'ISOS (voir <http://www.bak.admin.ch/index.html?lang=fr>, thème ISOS, L'ISOS en résumé), l'inventaire décompose le site en périmètres et en ensembles construits, en périmètres environnants et en échappées dans l'environnement. Les critères retenus portent sur les

qualités historiques et spatiales du tissu, ainsi que sur l'état, la signification et l'objectif de sauvegarde de chacune des composantes du site. Les périmètres et les ensembles se différencient par leur taille, mais souvent également par la prégnance et l'intensité de leur cohésion spatiale ou historique. Les environnements sont des aires construites ou non, indispensables à la cohésion des périmètres et des ensembles et qui, de ce fait, font partie intégrante du site construit. Le périmètre environnant (PE) est défini comme une aire limitée dans son extension, en général en rapport étroit avec les constructions à protéger; espaces verts, p. ex. verger, pré ou surface herbeuse, coteau viticole, parc, terrain rattaché à un bâtiment public. Pour le périmètre environnant, la catégorie d'inventaire "a" indique "qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement". L'objectif de sauvegarde "a" préconise "la sauvegarde de l'état existant en tant

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 qu'espace agricole ou libre. Conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site; suppression des altérations". Les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent: – zone non constructible; – prescriptions strictes pour les constructions dont la destination impose l'implantation; – prescriptions particulières pour les transformations de constructions anciennes. Le Département fédéral de l'Intérieur a par ailleurs publié en 2005 trois volumes détaillés sur les sites construits d'importance nationale dans le canton de Fribourg. c) Le plan directeur cantonal 2002, thème 14 "construits à protéger", rappelle d'abord que l'expression immeuble désigne non seulement une construction mais également un site construit ou un site historique (cf. également art. 3 de la loi sur la protection des biens culturels [LPBC; RSF 482.1]). La classification par objets d'importance nationale, régionale et locale est réalisée sur la base de délimitations topographiques, historiques et culturelles. Elle tient compte aussi bien de la valeur intrinsèque des éléments du site que de la qualité de leurs relations. Un site construit n'est donc pas seulement caractérisé par des bâtiments, mais également par les espaces qui les relie, les places et les rues, les jardins et les parcs. Une localité est également déterminée par les relations qu'elle noue avec ce qui l'entoure, les prés et les forêts, le paysage. Ces sites témoignent de l'histoire et de la tradition de la construction et de l'occupation du territoire. En fonction des objectifs à atteindre selon l'intérêt du site, la définition des mesures d'aménagement doit se fonder sur des études particulières. Sur la base de ces dernières, les indications demandées pourront être intégrées au plan d'aménagement local. Les précisions demandées pour le plan d'affectation des zones peuvent être reportées soit directement sur ce plan ou sur un plan annexé (idéalement représenté sur la même planche, afin de faciliter l'information des propriétaires). En application de la LPBC, les biens culturels immeubles sont mis sous protection par les instruments et selon les procédures de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 20 LPBC). La protection se fait au niveau de la planification locale, des mesures individuelles, mais également lors de la délivrance d'un permis dans la pesée des intérêts en jeu. Selon l'art. 155 aLATeC, toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter un aspect satisfaisant du point de vue de l'architecture (al. 1). Elle doit tenir compte des caractéristiques particulières d'un site naturel ou bâti, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ainsi que de l'aspect d'un édifice ou d'un ensemble de valeur intrinsèque (al. 2). Les constructions qui, du point de vue de leur nature, de leur situation, de leurs dimensions, ont un effet important sur leur environnement, doivent répondre à des exigences de qualité architecturale accrues (al. 3). Ces mêmes exigences s'appliquent pour les ensembles de bâtiments (al. 4). Selon l'art. 61 aLATeC, les zones protégées

comprennent les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (al. 1 let. c). La protection peut aller jusqu'à l'interdiction de construire (al. 2). Aux termes de l'art. 62 aLATeC, au lieu d'être intégrés dans des zones de protection, les paysages, les sites construits et les sites naturels et archéologiques qui présentent un intérêt scientifique, typologique, historique ou esthétique peuvent faire l'objet d'une réglementation particulière ou d'une mesure particulière de protection (al. 1). Il en est de même des objets et monuments naturels isolés, ainsi que des bâtiments et monuments construits, qui présentent un intérêt dans leur ensemble ou dans l'une de leurs parties (al. 2). Les mesures peuvent prévoir une interdiction totale ou partielle de construire, de démolir ou d'exploiter. Elles tendent notamment à ce que les constructions, réparations et transformations de bâtiments admises dans ces zones

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 s'harmonisent avec l'architecture et l'aspect des lieux par leur style, leurs proportions, leurs matériaux et leurs couleurs. Elles peuvent prescrire le maintien ou le remplacement des arbres isolés et des haies (al. 3). Finalement, selon un principe général, chaque construction doit satisfaire à la clause d'esthétique (art. 148 aLATeC). d) Au niveau communal, le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones (art. 45 aLATeC). Selon l'art. 47 aLATeC (cf. également art. 50 LATeC), les zones à bâtir peuvent être subdivisées selon l'affectation prépondérante, notamment en zones de centre (let. a), zones résidentielles (let. b), zones d'activités (let. c), zones d'intérêt général (let. d) et zones libres (let. e). L'art. 52 aLATeC précise le but des zones libres de la manière suivante: "A l'intérieur des zones à bâtir, des zones peuvent être prévues pour conserver ou pour créer des emplacements de verdure, ou pour ménager des espaces libres de bâtiment". Le RCU de la Commune de D. \_\_\_\_\_ du mois de novembre 2001 prévoit l'introduction des zones libres à son art. 14 et les définit à l'art. 22: "Cette zone est destination (recte: destinée) à créer un emplacement de verdure, conformément à l'article 52 LATeC". e) Toute restriction à la propriété est subordonnée à l'existence d'une base légale (art. 7 LPBC). D'après la jurisprudence, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et les sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 182; ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; ATF 119 Ia 305 consid. 4b p. 309 et les arrêts cités). Il faut néanmoins passer à une pondération des intérêts en jeu. La protection du patrimoine construit n'échappe pas au principe de la proportionnalité des mesures, principe qui est également inscrit à l'art. 8 LPBC (cf. plan directeur cantonal, chiffre 14.2 "principes").

## **E. 5**

En l'occurrence, il s'agit d'examiner si le remplacement du gazon par des gravillons sur une surface d'environ 250 m<sup>2</sup> sur une parcelle sise en zone libre est possible. Les parties supérieure et inférieure de la place sont recouvertes de vignes. Un sentier pédestre passe à travers la place depuis la route cantonale jusqu'au sentier du bord du lac. La zone libre se situe entre la zone inconstructible du bord du lac et la zone centre. Elle sépare le noyau du village du lac. Elle est interrompue à deux endroits, par la route du débarcadère et par une zone d'intérêt général sur laquelle se trouve une place de parc. Dans leur majorité, les parcelles sises dans la zone libre sont recouvertes de pré et d'arbres. Quelques bâtiments (par exemple ceux situés sur les articles fff, ggg, hhh et iii RF) sont également érigés en partie en zone libre. a) On précisera d'entrée que l'objet du permis se limite à autoriser le remplacement d'une surface engazonnée par une couverture de gravillons. A l'instar des autorités précédentes, le Tribunal retient qu'il ne fait aucun doute qu'une utilisation de cet

espace pour y organiser des manifestations commerciales ne fait l'objet ni du permis de construire ni de la présente procédure de recours. Il y a lieu de rappeler au recourant que la présence d'une place recouverte de gravillons n'impose pas une utilisation commerciale. L'absence d'un tel lien se manifeste déjà dans le fait qu'il serait également possible, sur une place recouverte de gazon, de monter des tentes et autres installations amovibles pour y organiser des manifestations commerciales. C'est dès lors à tort que le recourant croit que l'autorité aurait dû faire un examen – en procédure de permis de construire – des effets d'éventuelles manifestations. Les activités qui sont déployées sur cette

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 parcelle doivent effectivement être conformes à la zone, mais cela n'est en aucun cas l'objet du présent litige. b) Il y a dès lors lieu d'examiner si la construction est conforme aux prescriptions de la réglementation citée ci-dessus. aa) L'ISOS classe le village de J. \_\_\_\_\_ comme site d'importance nationale. Il décrit plusieurs périmètres. Le périmètre environnant (PE) I, dans lequel est située la parcelle litigieuse, est défini comme une bande de terrain entre la rive du lac de K. \_\_\_\_\_ et le pied de L. \_\_\_\_\_, couverte de jardins potagers, de vergers, de parcs et de vignes. Il est recensé en catégorie d'inventaire "a" avec un objectif de sauvegarde "a" et une signification prépondérante. Au sujet du village de J. \_\_\_\_\_, il ressort de la publication détaillée du Département fédéral de l'Intérieur (vol. ..., p. ... ss) ce qui suit: - "Réalisée entre 1868 et 1891, la première correction des eaux du Jura entraîna un élargissement des rives d'environ 80 mètres: des cultures de légumes prirent place sur les terrains en bordure du lac et la route carrossable fut prolongée jusqu'à M. \_\_\_\_\_". - "L'élargissement des rives (I) a sensiblement relâché le lien extraordinairement puissant qui unissait, à faible distance, le plan d'eau et la minéralité du front construit. En contre-partie, les parcelles des jardins et des cultures maraîchères, étroites et allongées, apportent beaucoup d'animation et de caractère au premier plan du bâti. Le mitage de cette bande verte par des habitations familiales éparpillées sans discernement – ces développements sont heureusement moins denses devant le périmètre historique – a brouillé en partie la relation des trois maisons patriciennes". - "Le premier plan du périmètre historique ne devrait pas se densifier davantage, car le dégagement formé par les jardins et les vergers est nécessaire à la lisibilité des plans successifs". bb) Le Tribunal constate que la définition générale du périmètre environnant telle que mentionnée dans l'ISOS (espaces verts; cf. consid. 4b) et la description du PE I du village de J. \_\_\_\_\_ (bande de terrain couverte de jardins potagers, de vergers, de parcs et de vignes; cf. consid. 5b/aa) mettent l'accent sur l'aspect végétal des surfaces. Puisque ce secteur est classé en catégorie d'inventaire "a" avec un objectif de sauvegarde "a", il s'agit de préserver cet espace vert. L'art. 22 RCU – qui prévoit que la zone libre est destinée à créer un emplacement de verdure conformément à l'art. 52 aLATEC – doit être interprété dans ce contexte. Dans la mesure où la zone libre au sens de l'art. 52 aLATEC n'est pas limitée aux seuls espaces verts, le planificateur local devait se montrer plus restrictif afin de respecter l'ISOS et de sauvegarder la particularité de cette zone. On doit retenir que ce n'est pas l'art. 52 aLATEC qui définit la signification de l'art. 22 RCU, mais que le SBC a à juste titre constaté que le planificateur local a restreint l'art. 52 aLATEC dans son RCU, cela manifestement dans le but de protéger le site. On ne saurait donner à l'art. 22 RCU – dans le contexte des principes de sauvegarde prescrits par l'ISOS – l'interprétation que lui donnent les autorités et l'intimé. Il existe une base légale pour limiter la zone libre à un emplacement de verdure et, manifestement, il faut également admettre la présence d'un intérêt public. cc) Reste à examiner si le fait de recouvrir une surface de 250 m<sup>2</sup> avec du gravillon dans ce périmètre contrevient à l'idée de cet espace vert et si cette

restriction s'avère proportionnée. Si on peut s'imaginer que des surfaces en gravillon s'intègrent dans un parc, force est de constater que telle n'est pas la configuration du cas d'espèce. La proportion de la surface recouverte de gravillons est trop importante pour pouvoir la considérer comme partie intégrante d'un espace vert,

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 d'un jardin ou d'un parc. Manifestement, une telle installation va à l'encontre de la notion d'emplacement de verdure telle que voulue par le RCU. On relève encore que, selon le descriptif du site, il s'agit de conserver la lisibilité des plans successifs grâce au dégagement formé par les jardins et les vergers. Une surface de 250 m<sup>2</sup> serait donc contraire à l'harmonie d'un ensemble de verdure. A cela s'ajoute qu'autoriser cette surface aurait pour conséquence que d'autres propriétaires de parcelles sises dans cette zone pourraient procéder à des changements similaires, ce qui de toute évidence contreviendrait au maintien de l'état existant tel qu'exigé par l'ISOS. Même si par le passé la commune a pu interpréter l'art. 22 RCU d'une manière moins restrictive, l'intimé ne saurait en tirer aucun avantage. Dans la mesure où l'interprétation par la commune de son art. 22 RCU a été jugée non conforme au droit, le présent arrêt mettra clairement fin à une pratique jugée non réglementaire, et il y a lieu de penser que l'autorité s'en tiendra désormais à la solution adoptée. Il ne saurait, dans ces conditions, y avoir un droit à l'égalité dans l'illégalité (arrêt du Tribunal fédéral 1P.308/2005 du 5 janvier 2006; ATC 602 2013 119 du 26 février 2014). En outre, le Tribunal doit interpréter pour la première fois cet art. 22 RCU. A l'instar du service spécialisé, il faut souligner que le fait de confirmer le permis créerait un précédent dont les autres propriétaires du secteur pourraient se prévaloir dans le futur en application du principe de l'égalité de traitement. Cela aurait pour conséquence éventuelle de modifier sensiblement la nature de cette zone à long terme. C'est dès lors en vain que la commune fait référence à d'autres parcelles qui supporteraient également des installations non conformes à la zone. Même si la présence de constructions peut effectivement être constatée à l'aide des photographies et des plans produits durant la procédure, on ne saurait accepter qu'en pareilles circonstances, le site soit davantage modifié par une place qui, contrairement à ce que soutient la commune, ne se "noie" manifestement pas dans la verdure. Il faut rappeler que les prescriptions de l'ISOS recommandent pour un endroit classé "a" la suppression des altérations. On ne saurait a fortiori en déduire que les constructions existantes pourraient donner à l'intimé le droit à l'obtention du permis de construire. On ne peut pas non plus suivre la commune qui souligne que la place litigieuse a également pour vocation d'attirer des passants en quête d'explications sur les différents cépages et qu'elle reflète en cela le caractère de paysage de vignoble. Elle perd de vue que ce n'est pas le caractère viticole mais bien celui d'espace vert qu'il s'agit de sauvegarder à cet endroit. A l'évidence, le Tribunal ne doit pas juger ici de l'esthétique de la place telle qu'elle a été aménagée et qui peut en effet susciter l'intérêt du public et apporter un plus au village. On retiendra uniquement que l'esthétique ne saurait remplacer le caractère d'espace vert. Il incombera aux autorités – notamment au SBC – ainsi qu'au propriétaire de trouver les modifications à apporter afin que cette surface puisse être considérée comme emplacement de verdure. Dans ces circonstances, le Tribunal ne peut que se rallier à la prise de position du 4 août 2011 du SBC, autorité spécialisée, qui a constaté que la place qui a été réalisée est contraire au RCU et à la protection du site telle que prévue par l'ISOS. Cette appréciation a par ailleurs été explicitement confirmée par le SBC le 23 août 2011, lequel a indiqué qu'aucune circonstance particulière ne saurait justifier de dérogation dans le cas d'espèce.

## **E. 6**

Partant, la décision préfectorale est annulée et le recours, dans la mesure de sa recevabilité, admis. Les décisions communales des 3 et 5 octobre 2011, respectivement des 21 et 27 août 2012, sont annulées.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9

## **E. 7**

Les frais de procédure sont mis à la charge de l'intimé qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Conformément à l'art. 8 al. 1 du Tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre 200 et 10'000 francs. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à 40'000 francs. Le tarif horaire est de 230 francs pour les dépens (art. 65 du règlement du 30 novembre 2010 sur la justice; RSF 130.11, applicable par analogie) alors que les débours nécessaires à la conduite de l'affaire sont remboursés au prix coûtant, les photocopies effectuées par le mandataire étant remboursées par 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 1 et 2 du Tarif). Dans le cas particulier, l'indemnité de partie est ainsi arrêtée à 3'351 fr. 45 (honoraires et débours: 3'103 fr. 20; TVA 8%: 248 fr. 25). Elle est mise à la charge de l'intimé, qui s'en acquittera directement auprès du mandataire du recourant (art. 137, 140 et 141 CPJA). le Président prononce: en application de l'art. 100 al. 1 let. c CPJA I. Le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision rendue le 27 mars 2014 par le Préfet du district du Lac et les décisions communales des 3 et 5 octobre 2011, respectivement des 21 et 27 août 2012, sont annulées. II. Les frais de procédure, fixés à 2'500 francs, sont mis à la charge de l'intimé. L'avance de frais est restituée au recourant. III. Un montant de 3'351 fr. 45 (TVA comprise), à verser à Me Schneuwly à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de l'intimé. IV. Communication. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 5 janvier 2015/JFR/vth Président suppléant Greffière

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