

FR_GERICHTE 602 2015 71 vom 16. Juni 2016

FR Kantonsgericht, 2016-06-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_71

FR: FR_GERICHTE 602 2015 71 du 16 juin 2016

IT: FR_GERICHTE 602 2015 71 del 16 giugno 2016

Regeste

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

Erwägungen

E. 22

juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit expressément le respect des intérêts visés par des législations spéciales, dont la LPN, et que c'est sur la base de celle-ci que l'ISOS a été mis en œuvre et qu'en l'absence de recensement cantonal des sites construits ou historiques en application de la loi fribourgeoise du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC; RSF 482.1), le PDCant a décidé de considérer l'ISOS comme recensement des sites méritant d'être protégés. Enfin, s'agissant du grief relatif à la violation du droit d'être entendu, elle relève que la question de l'applicabilité de l'art. 49 RCU à la parcelle du recourant n'est pas déterminante pour l'issue du litige; elle précise cependant qu'il est manifeste que cette parcelle n'est pas soumise à un périmètre de protection tel que prévu par l'art. 49 RCU. J. Dans ses contre-observations du 22 mars 2016, le recourant maintient ses conclusions. Il reprend pour l'essentiel les arguments avancés dans son recours et se prononce sur les déterminations déposées par les différentes autorités. K. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Le recourant – en tant que propriétaire du bien-fond touché par la révision du PAL – a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Le propriétaire ayant en outre versé l'avance de frais dans le délai imparti, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours. 2. Dans un premier grief formel, le recourant se plaint d'une violation de l'art. 26 (relatif à l'approbation des plans d'affectations par une autorité cantonale) et, surtout, de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Il reproche à l'autorité intimée d'avoir restreint son pouvoir d'examen de manière inacceptable, en indiquant qu'elle ne devait annuler la décision communale d'adoption du PAL que si "cette décision apparaît arbitraire ou inopportune du point de vue des intérêts publics supra-communaux ou si la décision ne respecte pas suffisamment les principes et buts de l'aménagement du territoire". Selon lui, l'inopportunité doit également inclure les intérêts privés et

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 les intérêts publics communaux, ainsi que l'examen du respect de l'entier du droit fédéral, y compris la garantie de propriété. a) L'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons l'obligation de prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un

libre pouvoir d'examen sur les contestations relatives aux décisions et plans d'affectation. Selon le système des voies de droit mis en place par l'art. 88 LATeC, les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours d'abord à la DAEC, puis au Tribunal cantonal. Dans tous les cas où le Tribunal cantonal intervient comme 2ème instance de recours, c'est à la première instance, soit à la DAEC, qu'appartient la compétence fondée sur l'art. 33 al. 3 LAT de connaître le grief d'inopportunité (ATF 109 Ib 123). Dans les situations où le projet de planification n'a pas fait l'objet d'un recours devant la DAEC, mais est modifié par cette autorité dans le cadre de la procédure d'approbation seulement, il faut constater que la DAEC ne se prononce pas dans le cadre d'un recours, mais dans une procédure non contentieuse et que, par conséquent, il incombe au Tribunal cantonal saisi d'un recours contre la décision d'approbation non contentieuse de procéder au contrôle complet de la planification exigé par l'art. 33 al. 3 LAT, y compris sous l'angle de l'opportunité (cf. arrêt TA FR 2A 98 90 du 21 mai 1999; 2A 99 10 du 9 juin 2000; 2A 02 23 du 21 août 2002). Dans le cas particulier, la DAEC n'a pas été appelée uniquement à se prononcer en procédure non contentieuse sur l'approbation de la planification communale. Elle a également été saisie du recours de A. _____ contre cette planification et, partant, elle devait statuer sur ce recours en disposant de la pleine cognition qui lui est reconnue en cette matière. Selon la jurisprudence, le libre examen exercé par l'autorité de recours ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; arrêt TF 1P.320/2003 du 22 août 2003). b) En l'occurrence, l'article eee RF se situe dans le secteur de F. _____. Le projet de révision du PAL prévoit d'affecter cette parcelle, jusqu'alors classée en zone de centre, à la zone de vieille ville et de la répartir en deux espaces, à savoir un secteur constructible et un secteur dit "espaces extérieurs 2" dans lequel les constructions autorisées sont limitées. Il ressort de la décision sur recours rendue le 8 juillet 2015 par la DAEC que celle-ci a vérifié sans restriction l'application du droit et procédé librement à une pesée des intérêts publics et privés – y compris relatifs à la garantie de propriété – en présence. Ce faisant, elle a considéré que le changement d'affectation et la délimitation du secteur constructible étaient justifiés par des motifs valables d'aménagement du territoire au vu du secteur considéré et qu'ils apparaissaient opportuns. On doit constater que l'autorité intimée a examiné la mesure litigieuse en respectant les règles énoncées ci-dessus. Dès lors que celle-ci a statué sur le recours de A. _____ en disposant d'une pleine cognition, le Tribunal cantonal examinera la décision attaquée sans contrôle de l'opportunité.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 3. Dans un second grief formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Selon lui, la DAEC ne se serait pas prononcée sur différents aspects, à savoir l'importance de l'atteinte à sa propriété, le refus de tenir compte des modifications apportées au site de F. _____ et l'applicabilité de l'art. 49 RCU à sa

parcelle. On constate d'emblée que l'importance de l'atteinte à la propriété du recourant n'avait – et n'a – pas à être "quantifiée" dans la présente procédure. Sur ce point, la seule question qui doit être examinée est si la mesure litigieuse repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi. Or, l'autorité intimée a procédé à cet examen dans sa décision attaquée. De même, au travers des observations du SBC, la DAEC a tenu compte des modifications apportées au site de F. _____; elle n'avait pas à examiner en détail toutes les critiques émises par le recourant sur les bâtiments environnants, lesquelles relèvent – comme il le sera exposé ci-après – du reste d'une grande part de subjectivité. Enfin, la question de l'applicabilité de l'art. 49 RCU – à laquelle la DAEC a au demeurant répondu dans le cadre de ses observations au recours – n'est pas pertinente s'agissant du changement d'affectation opéré et de la délimitation du secteur constructible. 4. a) Les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DAEC, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et art. 86 al. 3 LATeC). Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées). Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). b) L'art. 3 al. 3 LAT qui a trait aux principes régissant l'aménagement exige qu'il soit tenu compte des besoins de la population pour réserver des territoires à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. Comme relevé précédemment, les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), notamment en matière de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale; elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnées dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 4 ss de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.; RS 100) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore sur la protection de la nature et des sites (ATF 129

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d). Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte, le cas échéant, des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT). c) Par

ailleurs, les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 et les arrêts cités). Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités). Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1; 346 consid. 6 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb et les arrêts cités). En outre, la garantie de la propriété ne confère pas au propriétaire le droit d'exiger que son terrain reste de façon durable dans la zone dans laquelle il a été attribué (ATF 113 Ia 444 consid. 5b; arrêt TC FR 602 2015 28 du 10 novembre 2015 consid. 7). d) Enfin, selon la jurisprudence, les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; arrêts TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; 1A 03 61 du 12 septembre 2007). 5. a) En l'occurrence, le nouveau PAZ – tel que mis à l'enquête publique dans le cadre de la révision générale du PAL – prévoit d'affecter l'article eee RF, jusqu'alors classé en zone de centre, à la zone de vieille ville. Pour cette parcelle, deux espaces sont prévus: un secteur constructible et un secteur dénommé "espace extérieur 2". Ce terrain est attenant au nord à l'article ggg RF – sur lequel se trouve la chapelle – et à l'article III RF. Il est délimité à l'est et au sud par le ruisseau de I._____. Enfin, à l'ouest, se trouve le chemin de M._____.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 La zone de vieille ville est réglementée à l'art. 7 RCU. Celui-ci indique que cette zone a pour objectifs de valoriser la vieille ville et les secteurs en tant que sites construits de valeur culturelle, historique et identitaire ainsi que de préserver et valoriser le caractère urbanistique et architectural des éléments originels qui composent les sites (ch. 1). A son ch. 6, il définit les espaces extérieurs 2 comme des prolongements extérieurs des bâtiments et des espaces publics de la vieille ville et des secteurs de F._____ et de J._____ et précise qu'ils doivent être aménagés conformément à cette vocation; le RCU mentionne de plus les constructions qui y sont autorisées ainsi que les

règles applicables aux aménagements extérieurs. Le ch. 7 indique les prescriptions applicables aux secteurs constructibles, dont l'indice d'occupation du sol (IOS) et l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) – qui sont fixés respectivement, à 0.50 et 1.20 au maximum, calculés par rapport au secteur constructible – ainsi que la hauteur totale. b) Le site de F. _____ est recensé comme site d'importance régionale à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), dont la dernière mise à jour date de juin 1999. Le périmètre 1 (P1) est défini comme une "agglomération agricole s'étirant le long d'un axe perpendiculaire au sens général du relief, rejoint par quatre chemins transversaux"; il est répertorié en catégorie d'inventaire "AB", avec un objectif de sauvegarde "A" et une qualité spatiale, une qualité historico-architecturale et une signification prépondérante. Le secteur dans lequel se situe la parcelle litigieuse appartient à la catégorie 2 des périmètres construits à protéger au sens du PDCant. Ce dernier préconise, d'une part, de conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles, les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site et, d'autre part, d'adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) et les aménagements de chaussées au caractère du site. Pour les périmètres construits de catégorie 2, le PDCant indique que le PAL doit comprendre les éléments suivants: " Le plan d'affectation des zones désigne: ■ Les constructions à protéger sur la base du recensement des biens culturels immeubles. · Les constructions qui sont des composantes de la structure et du caractère du site. · Les espaces libres non-constructibles significatifs pour la structure du site. · Les espaces libres constructibles. Le règlement communal d'urbanisme fixe: ■ Les dispositions relatives à la protection, la transformation et l'entretien des constructions à protéger, des constructions qui sont des composantes de la structure et du caractère du site, des espaces libres non- constructibles significatifs pour la structure du site. ■ Les dispositions relatives à l'implantation, l'orientation, la volumétrie et le caractère architectural des nouvelles constructions dans les espaces libres constructibles. Le règlement communal d'urbanisme exige la demande préalable pour toutes les demandes de permis de construire, de démolir ou de transformer situées dans des secteurs de protection du site construit." 6. Le recourant reproche aux autorités de ne pas avoir tenu compte des modifications apportées au bâti et à l'environnement construit autour de l'article eee RF. Il mentionne en particulier la construction de l'autoroute, la suppression de nombreux bâtiments entre le début du XXème siècle et aujourd'hui, la construction du village principalement le long de la route de

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 F. _____, ainsi que la mise à l'écart de sa parcelle du développement historique et de la route principale. Sur ce point, il convient tout d'abord de rappeler que le rapport ISOS relatif au site de F. _____ a fait l'objet d'une mise à jour en 1999, la première version datant de novembre 1982. La lecture de ce rapport montre qu'il tient compte des changements intervenus dans le tissu bâti du site jusqu'à ce moment-là. En effet, le rapport mentionne en particulier "le démantèlement du cœur du bâti" et le fait que "la claire interaction du périmètre historique (...) avec l'arête rocheuse qui se dresse à son arrière-plan est désormais lourdement entravée par le passage de l'autoroute qui s'interpose entre eux" (cf. p. 1, ad Qualifications, appréciations du site construit dans le cadre régional). Du reste, le recourant lui-même cite le passage suivant faisant état de dégradations (cf. p. 3, ad site actuel): "L'orientation du tissu perpendiculaire à la direction générale du relief est exprimée avec nettement moins de force qu'autrefois, ce qui s'explique par le démantèlement du secteur central dont les espaces devenus libres n'ont pas été reconstruits et par le caractère relativement spontané des extrémités amont et aval, de sorte qu'au

premier abord il est difficile de décrypter une logique structurelle dans l'organisation du bâti. En outre, le périmètre est marqué par l'alternance parfois brutale d'endroits restés parfaitement authentiques avec d'autres où de lourdes dégradations (...) – apportées tant à la substance bâtie qu'aux aménagements extérieurs – faussent le caractère rural du lieu". Il appert de ce qui précède que l'évaluation de l'ISOS a été faite en connaissance des documents anciens et de l'évolution du site jusqu'en 1999. En outre, si, dans sa prise de position du 12 novembre 2015, le SBC relève certes que la révision du PAL s'est basée sur la dernière mise à jour de l'ISOS, il a néanmoins souligné dans sa détermination du 26 juin 2014 qu'il avait procédé à une révision du recensement. Il a expliqué qu'à cette occasion, les périmètres de protection de l'ISOS avaient été contrôlés. Il a ajouté que, l'ISOS ayant servi de base de travail pour l'élaboration du PAZ, l'évolution du hameau de F._____ avait été prise en compte tant par une réévaluation des objets que du site dans son entier. On peut donc retenir que le SBC a procédé à une réévaluation du site dans le cadre de la révision du PAL. On doit ainsi constater que la parcelle eee RF se situe à l'intérieur du périmètre 1 du site d'importance régionale de F._____ recensé à l'ISOS et du périmètre construit de catégorie 2 à protéger au sens du PDCant. Par ailleurs, selon l'art. 22 de la loi fribourgeoise du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC; RSF 482.1), 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. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que la parcelle eee RF – tout comme l'entier du site de F._____ – a été classée dans la zone de vieille ville, pour laquelle l'art. 7 RCU prévoit des prescriptions spécifiques destinées à valoriser les différents secteurs en tant que sites construits de valeur culturelle, historique et identitaire. Le recourant critique certes l'absence de distinction entre les sites d'importance nationale (B._____ et J._____) et celui d'importance régionale (F._____). Comme l'a toutefois relevé le SBC, le site de F._____ a été traité conformément aux critères fixés par le PDCant quant aux mesures à prendre pour les périmètres construits de catégorie 2 qui ont été énumérées ci-dessus au consid. 5b. D'après le PDCant, pour les périmètres construits de catégorie 1 comme les sites de B._____ et de J._____, les mesures suivantes devraient être prises, en plus de celles préconisées pour la catégorie 2: la suppression des constructions et aménagements qui altèrent le site et la conservation des composantes (notamment murs, revêtements de sols, arborisation). Partant, le PAZ devrait en outre désigner les constructions qui altèrent le site et le RCU prévoir des

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 dispositions relatives à l'entretien, l'éventuel remplacement ou la suppression des constructions qui altèrent le caractère du site. Or, il n'appartient pas à la Cour de céans d'examiner dans le cadre du présent recours si la planification aurait dû intégrer de telles règles supplémentaires pour les périmètres construits de catégorie 1. On relève cependant que l'absence de distinction entre les sites d'importance nationale et celui d'importance régionale soulevée par le recourant n'entraîne manifestement aucune restriction excessive pour sa parcelle et n'est constitutive d'aucune inégalité de traitement, ce d'autant plus que son terrain n'est pas construit. 7. Le recourant critique également les mesures spécifiques prises sur sa parcelle et, plus précisément, la délimitation du secteur constructible. Il estime que celle-ci est arbitraire et disproportionnée et qu'elle viole le principe de l'égalité de traitement ainsi que la garantie de propriété. Selon lui, le secteur constructible devrait s'étendre à l'entier de la parcelle. a) Selon le PAZ, l'article eee RF est réparti en deux secteurs. Le secteur constructible se situe à l'ouest de la

parcelle (le long du chemin de M. _____ à l'ouest et accolé au nord à l'article ggg RF sur lequel est implantée la chapelle). Le secteur "espaces extérieurs 2" se trouve sur le reste de la parcelle, à savoir à l'est et au sud (le long du ruisseau de I. _____). b) La LATeC a notamment pour but de mettre en valeur les sites et les bâtiments dignes d'intérêt (art. 1 al. 2 let. g). La commune établit un PAL qui doit se conformer au PDCant et, le cas échéant, aux plans directeurs régionaux (art. 34 al. 2 LATeC). Comme exposé ci-dessus, le PDCant – qui lie les autorités cantonales et communales (cf. art. 18 LATeC) – prévoit les mesures d'aménagement particulières nécessaires en fonction de l'intérêt que les objets présentent (in casu: périmètre construit de catégorie 2) et indique les éléments que le PAL doit comprendre selon les différentes catégories. Le conseil communal édicte la réglementation afférente au PAZ qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies (art. 60 al. 1 LATeC). Les communes peuvent aggraver les restrictions découlant du droit cantonal (art. 60 al. 3, 1ère phrase, LATeC). Les art. 72 ss LATeC traitent en outre des mesures particulières de protection, notamment, pour les sites construits ou sites historiques ou archéologiques qui présentent un intérêt au titre de protection de la nature, du paysage ou des biens culturels. Sur la base des dispositions légales précitées, la commune pouvait manifestement proposer des mesures d'aménagement particulières destinées à protéger un site d'importance régionale. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner si la LPN est ou non applicable au cas d'espèce. c) Le recourant fait valoir que les autorités ont accordé une importance excessive à la chapelle sise sur l'article ggg RF ainsi qu'à la "silhouette pittoresque du site", respectivement, à la "lisibilité de la transition". Il soutient que l'environnement bâti immédiat ne présente pas de particularités justifiant des restrictions telles que celles prévues pour sa parcelle (délimitation du secteur constructible et prescriptions de construction). Il dresse une liste de bâtiments situés dans les alentours immédiats de sa parcelle qui, selon lui, comporteraient des éléments non conformes ou sans intérêt particulier. aa) En ce qui concerne la Chapelle N. _____ sise sur l'article ggg RF, le rapport ISOS indique qu'elle constitue un modeste édifice – construit en 1958 – sans accentuation particulière et qu'il s'agit d'un objet d'«observation». Cette chapelle est en outre inscrite au recensement des biens culturels en valeur C. Selon l'art. 48 al. 1 du règlement fribourgeois du 17 août 1993 d'exécution de la loi sur la protection des biens culturels (RELPBC; RSF 482.11), la valeur C indique qu'il s'agit d'un bien culturel de qualité moyenne, soit d'un objet représentatif par certains éléments essentiels dont la substance est conservée. Le RCU (annexe 1: liste des biens culturels

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 immeubles protégés) prévoit que cette chapelle est protégée en catégorie 3. Selon l'art. 48 RCU, pour les bâtiments de catégorie 3, la protection s'étend à l'enveloppe du bâtiment (façade et toiture), à la structure porteuse intérieure de la construction et à l'organisation générale des espaces intérieurs. Dans ses déterminations, le SBC précise que cet édifice est représentatif de l'architecture religieuse des années 1950 et qu'il témoigne en ce sens d'une vision esthétique à un moment donné. Il relève qu'il figure dans plusieurs guides (d'art et d'histoire ou touristique) et qu'il contient deux œuvres d'art (un tabernacle et une statue de cuivre) qui témoignent de l'entretien et de l'intérêt des habitants pour cette chapelle. bb) S'agissant de la "silhouette pittoresque du site", respectivement, de la "lisibilité de la transition", on rappelle d'emblée que la parcelle litigieuse est comprise dans le périmètre 1 du site d'importance régionale de F. _____ recensé à l'ISOS et le périmètre construit de catégorie 2 à protéger au sens du PDCant. Le recourant cite certes les passages suivants du rapport ISOS: • "Quant à la portion sud-est du noyau, elle a largement perdu sa cohérence: le préau asphalté en face de l'école engendre un

espace mort particulièrement dépréciatif (1.0.15); le rang oriental – qui se termine au sud par la petite chapelle de 1958 sans accentuation majeure – ne comprend plus que deux maisons dont celle appartenant jadis à la famille O._____ (EI 1.0.1), demeure cossue des années 1880-1890 (...); • "Par la suite, le cœur du tissu continua de se désagréger, au point qu'aujourd'hui seul le rang septentrional possède encore, en partie, une définition continue. Quant au rang amont qui ne renferme plus que deux maisons en ordre détaché, il a été complété par une chapelle en 1958 (1.0.14)." C'est le lieu de relever encore une fois que l'évaluation de l'ISOS a tenu compte des dégradations intervenues et que c'est en connaissance de cause que le site de F._____ dans son entier a été recensé comme site d'importance régionale. Dans ses prises de position, le SBC souligne que le site est délimité par le ruisseau de I._____, lequel a toujours formé la limite du tissu historique – qui a su garder en grande partie sa cohérence – et qui aujourd'hui, ensemble avec la végétation qui le borde, constitue une limite indispensable entre le cœur historique de F._____ et les nouveaux quartiers existants et à venir, de type périurbains sans caractère particulier. Il rappelle que, non seulement la chapelle fait partie du tissu historique dont elle s'apparente sous plusieurs aspects, mais que la limitation de la constructibilité du fond qui l'entoure est le seul garant qui permet de maintenir la lisibilité de cette transition et, par la même, de l'intégrité du noyau historique sur ce flanc. Pour sa part, la commune relève que les espaces sud et est de la parcelle litigieuse forment, avec d'autres parcelles voisines, un dégagement, en relation avec le cours d'eau, qui met en valeur la silhouette pittoresque du hameau de F._____. En outre, le rapport ISOS mentionne des suggestions particulières à observer, parmi lesquelles figurent en particulier celles-ci: • "protection absolue du ruisseau qui traverse le site et des nombreux murets qui ceinturent les jardins: ces éléments font partie intégrante de la structure du tissu bâti, tout en renforçant son image traditionnelle"; • "éviter à tout prix la prolifération de nouvelles implantations sur le pourtour du périmètre historique: l'orientation caractéristique de ce dernier, perpendiculaire à la direction générale du relief, doit impérativement rester lisible". Le recourant souligne encore que l'entrée du village de F._____ du côté de sa parcelle est ordinaire; on y trouve une usine et des bâtiments locatifs. Pour le SBC, la faible qualité, voire la banalité, de certains objets récents dans les alentours ne fait cependant que démontrer

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 l'importance d'établir de telles limites ou zones de transition pour maintenir la qualité d'un ensemble bâti et assurer les objectifs de protection du patrimoine définis par le législateur. cc) Concernant les critiques concrètes dirigées contre des constructions situées dans le voisinage, on peut relever ce qui suit. Le recourant soutient que sa parcelle ne se situe pas à proximité des objets à protéger, de sorte que les constructions qui peuvent y être réalisées ne peuvent pas porter atteinte à l'intégrité du noyau historique du secteur. Cette appréciation est cependant erronée, puisque les objets situés au nord de la parcelle du recourant (sur les articles ggg, ppp, qqg, rrr, sss RF) sont tous protégés à des degrés divers (cf. annexe 1 du RCU; portail cartographique du canton de Fribourg). S'agissant de la grange implantée sur l'article rrr RF – au nord de la parcelle du recourant – celui-ci s'inquiète des conséquences d'un projet de construction, respectivement, de reconversion. Cet argument est dénué de toute pertinence dans le cas d'espèce. D'une part, au moment où le SBC s'est prononcé sur le recours, soit en novembre 2015, ce projet était toujours à l'étude. Or, c'est dans ce cadre-là que sa conformité doit être appréciée. D'autre part, le recourant ne soulève que des suppositions (la possibilité de maintenir l'intérieur structurel du bâtiment) sans en tirer des conséquences concrètes pour la présente affaire. En ce qui concerne le bâtiment érigé sur l'article ttt RF, le recourant souligne que

son propriétaire a semble-t-il pu utiliser toutes les possibilités constructives de sa parcelle, ce qui ne sera pas son cas si la révision du PAL devait être adoptée. Cet argument également n'est pas relevant; en effet, le recourant aurait – selon toute vraisemblance – pu construire avec des possibilités plus importantes s'il avait valorisé son terrain avant la révision du PAL. Par rapport au bâtiment sis sur l'article ppp RF – soit derrière la chapelle depuis sa parcelle – le recourant soutient qu'il a été défiguré par des transformations en 2002-2005, consistant en l'adjonction de lucarnes en toiture sur le pan sud. Le SBC relève pour sa part que ce bâtiment a été transformé selon ses exigences et les règles toujours applicables dans sa pratique quotidienne. Quant aux bâtiments sis sur les articles uuu et vvv RF – situés à l'ouest, de l'autre côté du chemin de M. _____, et propriété de la commune – le recourant estime qu'ils ne présentent aucun charme particulier, alors même que le second se trouve directement en face de la chapelle. Le SBC relève que ce dernier a fait l'objet de nombreuses conditions et qu'il ne porte pas atteinte au site protégé. Enfin, les articles kkk et www RF sont situés à l'extérieur du périmètre 1 du site d'importance régionale de F. _____ recensé à l'ISOS et du périmètre construit de catégorie 2 à protéger au sens du PDCant. Ils se trouvent de l'autre côté du ruisseau, au sud, hors de la zone de vieille ville. Au demeurant, le fait que le recourant qualifie lui-même les constructions qui y sont implantées comme étant fort imposante et, respectivement, sans charme aucun semble plutôt constituer un argument en faveur du maintien de la lisibilité de la transition souhaitée entre l'intégrité du tissu historique et les nouveaux quartiers de type périurbain. De même, les articles xxx et yyy RF se trouvent également à l'extérieur du site de F. _____ et de l'autre côté du ruisseau et du cordon boisé sis à l'est. Il ressort de ce qui précède que les critiques formulées par le recourant comportent indéniablement une part de subjectivité. Or, celui-ci n'apporte aucun élément probant concret

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 susceptible de mettre en doute les explications circonstanciées de l'autorité spécialisée en la matière. Cette dernière souligne du reste de manière générale que les arguments du recourant sur ces aspects sont maladroits, dès lors qu'ils démontrent l'importance de stopper le mitage de l'environnement bâti immédiat du site construit. Elle relève que les restrictions qui concernent le fond du recourant se rapportent à la valeur du site et que cette valeur d'ensemble n'est pas mise en danger par le mode d'exécution d'un élément particulier mais bel et bien par la constructibilité ou non d'un terrain qui se situe à la transition entre le tissu bâti historique et l'extension contemporaine du village. dd) Il convient tout d'abord de constater que ce n'est pas un seul élément, mais bien la situation dans son ensemble qui justifie en l'occurrence la délimitation du secteur constructible sur la parcelle du recourant. En effet, celle-ci est proche de nombreux objets protégés et, en particulier, directement attenante à la Chapelle N. _____ sise sur l'article ggg RF. De plus, elle jouit d'une localisation particulière, dès lors qu'elle se trouve à l'extrême sud du site de F. _____ et qu'elle est bordée à l'est et au sud par le ruisseau de I. _____. Or, comme mentionné ci-dessus, le rapport ISOS préconise précisément de protéger ce ruisseau et d'éviter la prolifération de nouvelles implantations sur le pourtour du périmètre historique, afin que l'orientation caractéristique de ce dernier reste lisible. Il apparaît ainsi que la délimitation du secteur constructible a manifestement pour but de sauvegarder l'intégrité du noyau historique de F. _____. Il existe partant un intérêt public important à limiter, dans son principe, la constructibilité de la parcelle litigieuse. En outre, le but poursuivi – en particulier la lisibilité de transition – ne peut pas être atteint sans la délimitation du secteur constructible. Il n'existe partant aucune mesure moins incisive propre à atteindre le but d'intérêt public recherché. S'agissant de

l'emplacement du secteur constructible, le recourant souligne cependant que celui-ci est arbitraire, dès lors qu'il est en contradiction avec les informations qu'il avait reçues du SBC dans le cadre d'une demande de permis de construire. Il ressort effectivement des pièces produites par le recourant qu'en 2011, le SBC a esquissé un schéma sur lequel les constructions principales se situaient à l'est de la parcelle. Dans sa prise de position du 27 février 2014, le SBC a certes maintenu que les possibilités de construction devraient se situer à l'est de la parcelle; il a cependant réservé son préavis définitif après analyse du dossier. Par la suite, il a justifié l'emplacement du secteur constructible à l'ouest. Sur ce point, on constate que, même si le schéma produit en 2011 place les constructions à l'est, une distance de 11 m est réservée par rapport au ruisseau. En outre, comme exposé ci-dessus, le rapport ISOS commande de protéger le ruisseau et d'éviter la prolifération de nouvelles constructions sur le pourtour du périmètre historique dans le but de préserver la lisibilité de ce dernier. Dans ces circonstances, bien qu'une certaine contradiction existe, il n'est pas arbitraire d'écarter un renseignement donné à l'occasion d'un projet concret – et qui n'a pas abouti – et de privilégier les suggestions émises dans le rapport ISOS pour définir la constructibilité de la parcelle à l'ouest. Le recourant fait également valoir une violation de l'égalité de traitement dans la délimitation du secteur constructible. Il cite de nombreuses parcelles qui se situent aussi en zone de vieille ville, mais pour lesquelles il n'existe aucune restriction constructive. On relève d'emblée que la plupart des parcelles citées ne peuvent pas être comparées à celle du recourant en raison de leur localisation (éloignée du ruisseau ou du pourtour du périmètre ou encore dans d'autres secteurs, B. _____ ou J. _____). Du reste, le SBC souligne que la particularité de la partie sud-est du site de F. _____ réside dans le fait que celui-ci est délimité par le ruisseau accompagné de sa couronne de végétation; il s'agit d'un élément constitutif du site qui permet à cet endroit uniquement une distinction claire entre le cœur historique et les nouveaux quartiers existants et à

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 venir. Il relève qu'en l'absence d'une limite naturelle claire dans la partie nord du site, les objectifs de conservation seront atteints par l'application de l'art. 7 RCU relatif à la zone de vieille ville. Le recourant critique également le fait que certaines parcelles ne soient pas comprises dans la zone de vieille ville, alors qu'elles se trouvent à proximité immédiate d'objets protégés (articles zzz et aaaaaa RF); cela étant, contrairement à la parcelle du recourant, ces deux parcelles se situent à l'extérieur du périmètre relevé par l'ISOS. Ainsi donc, la seule parcelle citée par le recourant qui se trouve dans une position semblable à la sienne est l'article vvv RF. Selon le PAZ, ce dernier se situe entièrement dans le secteur constructible. Il se trouve en face de la parcelle du recourant de l'autre côté du chemin de M. _____ et s'étend entre la route de F. _____ (au nord) et le ruisseau (au sud). Le SBC est d'avis que les distinctions faites entre la parcelle du recourant et les articles uuu (attendant à l'article vvv à l'ouest) et vvv RF sont pertinentes du point de vue urbanistique et des objectifs de protection applicables pour le site en vue de la sauvegarde de ses caractéristiques. Il relève néanmoins que la constructibilité de ces deux parcelles peut certes porter atteinte à la qualité du site, mais que l'application de l'art. 7 RCU – laquelle sera plus contraignante pour ces parcelles que pour celle du recourant – assurera l'intégration de tout futur projet. Cela étant, le recourant souligne que le secteur constructible de l'article vvv RF s'étend jusqu'au ruisseau, alors que sa parcelle se voit imposer un espace quasi inconstructible au sud le long du ruisseau. Sur ce point, on note toutefois que ces deux parcelles sont séparées par le chemin de M. _____. En outre, la distance entre la rive sud du ruisseau et le pourtour du périmètre du site est près de deux fois plus grande au sud de l'article vvv RF que de l'article eee RF. Or, de tels

éléments peuvent selon toute vraisemblance permettre de garantir une certaine lisibilité sans qu'il soit nécessaire d'introduire un espace limitant les constructions. La délimitation du secteur constructible conduit certes à une restriction du droit de propriété du recourant. Toutefois, sur la base de ce qui précède, force est de constater que cette mesure repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi. Partant, elle n'apparaît pas insoutenable et peut être confirmée. Pour le reste, le recourant n'a pas motivé les dérogations de hauteur et de distance aux limites qu'il souhaite voir appliquer à sa parcelle. Quoi qu'il en soit, la Cour de céans ne voit aucune raison qui justifierait de déroger aux prescriptions de la zone pour la parcelle en question. 8. Le recourant requiert enfin la prise de diverses mesures d'instructions (vision locale, expertise). La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). Le Tribunal de céans considère qu'une inspection locale ou une expertise sont inutiles dans le cas d'espèce, dès lors que les pièces versées au dossier permettent parfaitement de comprendre l'emplacement de la parcelle dans le site de F._____.

9. a) Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. b) Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. 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 peut, dans un délai de 30 jours, 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 16 juin 2016/JFR/vth Président Greffière-rapporteuse

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