

FR_GERICHTE 602 2021 64 vom 12. November 2021

FR Kantonsgericht, 2021-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_64

FR: FR_GERICHTE 602 2021 64 du 12 novembre 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2021 64 del 12 novembre 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Les recourants – propriétaires d'une parcelle située dans la ZRFD et à proximité de l'IFP dont elle n'en est séparée que par trois parcelles – sont habilités à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2.1

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le Tribunal cantonal revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

E. 2.2

Il sied de relever que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 2 p. 34 et les réf. cit.).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 18

E. 3

Les recourants contestent l'augmentation de l'IBUS à 0.6 pour la ZRFD, estimant que la densification qu'elle autorise viole les principes fédéraux d'aménagement du territoire ainsi que les objectifs de protection découlant de l'ISOS et de l'IFP.

E. 3.1

L'autorité de planification doit se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la 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, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). 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). Selon l'art. 8a al. 1 let. c LAT, le PDCant doit définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Cet accent particulier sur les aspects qualitatifs de l'urbanisation censé créer une plus-value comprend également la préservation de l'identité culturelle et de l'histoire du bâti (Office fédéral du développement territorial [ARE], complément au guide de la planification directrice, 2014, p. 15; ARE, ISOS et densification, 2016, p. 4 et 7). 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). 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 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).

E. 3.2

Conserver la silhouette de N._____.

E. 3.3

Conserver les structures géologiques et géomorphologiques.

E. 3.4

Préserver la diversité, la qualité et l'étendue des différents milieux naturels.

E. 3.5

Assurer le rôle de refuge insulaire pour la faune.

E. 3.6

Sauvegarder la diversité d'espèces végétales et animales, en particulier les espèces rares.

E. 3.7

Maintenir la structure traditionnelle en terrasses du vignoble, ainsi que les cordons boisés et les autres éléments naturels qui l'accompagnent.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 18

E. 3.8

Conserver une utilisation agro-viticole adaptée au contexte local et permettre son évolution.

E. 3.9

Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques.

E. 3.10

Conserver les vestiges archéologiques et historiques." Selon l'extrait de carte reproduit dans la fiche de l'IFP, cet objet est délimité comme suit: [...]

E. 4.1

Le secteur D. _____ de la Commune de C. _____ se situe en partie dans l'IFP hhh N. _____. Il comprend également trois sites recensés à l'ISOS.

E. 4.1.1

L'IFP hhh N. _____ contient une justification de l'importance nationale (cf. ch. 1) et une description de l'objet (cf. ch. 2); en bref, il y est en particulier mentionné que le paysage de N. _____ doit sa diversité à l'imbrication harmonieuse des différents milieux agricoles, viticoles, sylvicoles et naturels. Il fixe les objectifs de protection au ch. 3 comme suit: "3.1 Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages.

E. 4.1.2

Le site de I. _____ est recensé comme site d'importance nationale à l'ISOS. Il possède un site construit protégé de catégorie 1 et des périmètres environnants de catégories 1 et 2 au sens du PDCant. Les sites de O. _____ et de P. _____ sont répertoriés comme sites d'importance régionale. Ils comprennent des sites construits protégés de catégories 2 et 3 et des périmètres environnants de catégories 2 d'après le PDCant. Pour les périmètres construits de catégorie 1, le PDCant demande de conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles (RBCI) en valeur A, B et C; d'adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site; de conserver les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site; d'adapter les aménagements de chaussées au caractère du site; de conserver les composantes des espaces libres significatifs, notamment murs, revêtements de sols, arborisation, etc.; et de prendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site. Pour les périmètres construits de catégorie 2, seules les quatre premières mesures s'appliquent, alors que pour ceux de catégories 3, seules les deux premières trouvent application. Pour les périmètres environnants de catégorie 1, le PDCant demande d'adapter les nouvelles constructions (implantation, dimensions, aspect) au caractère du site construit; de conserver les composantes principales du caractère du site (espaces libres significatifs, végétation et constructions anciennes); et de prendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site. Seule la première mesure s'applique aux périmètres environnants de catégorie 2. Ces mesures doivent être transposées par les communes, lors de l'établissement de leur PAL, dans le PAZ et le RCU.

E. 5.1

En l'occurrence, le SFN ayant soumis le recours à la CFNP (cf. art. 7 LPN cité au consid. 3.2 ci-dessus), celle-ci a émis son préavis le 30 septembre 2019, lequel fait suite à la séance organisée le 21 mai 2019 lors de laquelle les participants se sont arrêtés sur plusieurs parcelles situées à différents endroits (cf. annexe 10 au PV de dite séance) afin de disposer de plusieurs points de vue sur le secteur, et elle a répondu aux questions qui lui avaient été posées. Elle a souligné que, si le diagnostic effectué par la commune dans son rapport du

dossier d'approbation relevait sommairement les valeurs du patrimoine naturel et du patrimoine bâti, une analyse approfondie des qualités paysagères naturelles et agricoles en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site n'avait pas été réalisée. Elle en a conclu qu'une vision qualitative du développement à l'égard de tels critères manquait. Constatant que des mesures isolées les unes des autres avaient été formulées, elle a cependant considéré que cette démarche fragmentée et incomplète ne pouvait aboutir à un développement qualitatif du secteur D._____.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 18

les différentes mesures individuelles dans une vision spatiale précise, tenant compte des qualités du patrimoine naturel, agricole, urbanistique et architectural, ceci tout en permettant l'évolution de la commune dans le but de répondre aux exigences actuelles et futures. En ce qui concerne l'IFP, la Commission a exposé que "le périmètre de l'objet IFP est délimité de façon régulière sur trois côtés de C._____ (nord-ouest, nord-est et sud-est) et inclut la totalité de la colline depuis son niveau le plus bas. Côté sud-est, la limite de l'IFP comprend tout le coteau du vignoble et descend jusqu'à la limite tracée par la route et les constructions qui la bordent et, quand elle ne peut être rectiligne, contourne les noyaux villageois. Par contre, sur le côté sud-ouest, la colline se poursuit en contrebas de l'oppidum formé par le sommet de N._____, et la limite du périmètre de l'IFP se trouve sur le coteau. En raison des nombreuses constructions se trouvant entre le noyau villageois de O._____ et le plateau (ancien oppidum) de C._____, dans la zone actuellement définie comme zone résidentielle à faible densité, la limite de l'IFP a été établie en bordure des zones déjà construites et non en totale adéquation avec la topographie du site. Il en résulte une imbrication entre les zones construites et les parties à l'inventaire fédéral du paysage, imbrication qui est particulièrement visible depuis les vues lointaines en direction de C._____ (notamment depuis le lac et la ville de Q._____ se trouvant exactement en face). Le paysage de C._____ se présente côté lac avec un périmètre délimité au bas du coteau viticole et prenant appui sur la succession de villages - dont I._____ et R._____ figurant à l'ISOS - et la périurbanisation le long des rives du lac de Q._____. Le coteau viticole au-dessus des villages structure et marque l'identité du paysage de la colline et est surmonté de pentes plus raides coiffées par une bande de forêts au-devant du plateau sommital cultivé. Vu depuis le lac, le coteau viticole se poursuit à l'arrière du village de I._____ et est demeuré en grande partie préservé. Au-dessus de cette entité paysagère, la bande de forêt coiffant le dernier ressaut pentu de C._____ se poursuit vers l'ouest par la zone résidentielle à faible densité, laquelle comporte actuellement une arborisation avec des arbres de haute tiges et bosquets importants permettant d'atténuer un peu le contraste entre la zone bâtie et la forêt. Une zone déjà construite se trouve à l'intérieur du site IFP. Elle se situe au-dessus de la barre forestière surplombant le site des grottes de S._____, où plusieurs bâtiments sont dans des zones constructibles (T._____ sis en zone d'hébergement et villas route de U._____ sises en zone résidentielle à faible densité). Par ailleurs, une petite série de maisons a été maintenue en zone constructible au milieu du coteau viticole (chemin de M._____). Bien que la zone soit exclue du périmètre IFP, les maisons situées le plus à l'est se trouvent dans une position très exposée dans l'entité paysagère viticole, et sont de surcroît très visibles depuis les chemins viticoles et de promenade menant au site des grottes. Cette excroissance de la zone à bâtir dans le vignoble dessert aussi bien la qualité unitaire du site figurant à l'inventaire fédéral du paysage que son utilisation viticole qui devrait être privilégiée". La Commission a considéré que les buts de protection 3.1, 3.2, 3.7, 3.8 et 3.9 étaient pertinents pour le secteur à l'intérieur de l'objet IFP, à l'est de O._____.

touché par les modifications du PAL, alors que pour l'évaluation des effets des modifications situées en bordure, mais hors du périmètre IFP, seuls les buts 3.1 et 3.2 étaient pertinents. Par rapport au site ISOS de I._____, la Commission a relevé que les buts de protection de l'ISOS pertinents en l'occurrence étaient la sauvegarde de l'imbrication du village dans le paysage et la conservation de l'arrière-plan à caractère viticole et naturel de N._____. S'agissant plus particulièrement de l'augmentation de l'IBUS envisagée pour la ZRFD, la CFNP s'est prononcée comme suit (cf. ch. 5.4):

Tribunal cantonal TC Page 11 de 18 "L'augmentation en zone résidentielle à faible densité du coefficient déterminant la densité des constructions sur les parcelles, lequel passerait de 0.5 à 0.7, aura un impact sur les constructions dans leur emprise au sol d'une part, mais aussi dans les gabarits des bâtiments dont la profondeur pourrait devenir plus importante. Si le schéma en coupe déterminant les gabarits de construction fait déjà l'objet d'une appréciation assez ouverte qui permet aujourd'hui de construire des maisons-terrasses, il est fort probable que l'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7 conduise à la réalisation plus fréquente de ce type de construction. Cette supposition semble se confirmer dans les projets mis à l'enquête récemment et présentés brièvement lors de la séance. Ils concernent dans deux projets sur trois la réalisation de maisons-terrasses. Dès lors il faut considérer cette tendance comme réaliste en l'état de la réglementation communale et bien que le schéma du gabarit des constructions ne prévoie pas explicitement une réglementation pour les maisons-terrasses. La conséquence du développement de ce type de construction très profonde dans la pente est de deux types : d'une part la hauteur générale des bâtiments vus dans leur élévation augmente en fonction du nombre de terrasses réalisées, ceci indépendamment du respect du gabarit légal de hauteur par rapport au niveau du terrain naturel. D'autre part les constructions étant notoirement plus denses, la présence d'arbres importants et durables de hautes tiges plantés en pleine terre diminue drastiquement. L'analyse du site IFP a mis en évidence que les limites du périmètre IFP sur le côté sud-ouest de C._____ présente une découpe irrégulière et que ce côté du versant est marqué par une imbrication de la zone de construction à faible densité avec le couronnement boisé de la colline et, plus bas, avec le coteau viticole. L'impact des constructions existantes sur le paysage collinéen et sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages (objectif 3.1) est toutefois pondéré du fait de l'existence actuelle d'une arborisation avec des arbres de hautes tiges et bosquets importants qui atténuent le contraste entre la zone bâtie et la forêt, respectivement entre le bâti et le coteau viticole. Aujourd'hui le potentiel constructible actuel sur cette partie du coteau n'est toutefois pas entièrement réalisé, raison pour laquelle une arborisation encore intéressante est présente, et ce parfois encore sur des parcelles entières. La réalisation de ce potentiel constructible aura déjà certainement un impact important sur les quartiers de O._____ en limite de l'IFP, par l'augmentation du bâti et la diminution de l'arborisation. Des maisons-terrasses ont déjà été réalisées (chemin de V._____ et chemin de W._____) et l'impact important en matière d'arborisation restante peut déjà être évalué.

L'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7 conduira à un durcissement supplémentaire des constructions et à un amoindrissement du nombre d'arbres de hautes tiges, ceci d'autant plus si de nouvelles maisons-terrasses sont réalisées grâce à la dérogation à la limite pour les parties partiellement sous-terraines permise par l'art. 82 al. 2 de la ReLATeC. En effet, pour cette raison la plantation d'arbres durables en pleine terre ne sera possible plus qu'en périphérie des constructions. La Commission est ainsi d'avis que l'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7, cumulée en particulier à la marge de manœuvre utilisable avec la

règlementation de dérogation au limite pour les parties souterraines, conduira potentiellement à un durcissement de la limite entre zone à bâtir et IFP et ainsi risque de conduire à des projets qui porteront dans leur ensemble à une atteinte supplémentaire à l'objectif de protection 3.1 (Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages.). Le degré d'atteinte à cet objectif peut être considéré plus faible pour les zones en limite des périmètres boisés (secteur situé au-dessus du chemin de K. _____), par contre, la Commission le juge important pour les zones directement adjacentes au coteau viticole qui sont fortement exposées visuellement (secteur entre la route de L. _____ et le chemin de K. _____, excroissance dans le coteau viticole au chemin de M. _____). En raison de l'atteinte jugée importante, pour la réduire à une atteinte légère ou pour répondre au plus grand ménagement possible exigé par l'art. 6 LPN, la Commission demande que la commune renonce à

Tribunal cantonal TC Page 12 de 18 l'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7 dans ces secteurs, sur une bande de 2 parcelles constructibles et spécifie que la dérogation à la limite pour les parties sous-terraines ne peut y être admises." La CFNP en a conclu (cf. ch. 6) que: "l'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7, compte tenu de la marge de manœuvre utilisable avec la règlementation existante de dérogation aux limites pour les parties souterraines, constitue pour l'IFP une atteinte supplémentaire: - Légère pour les zones en limite des zones boisés (secteur situé au-dessus du chemin de K. _____) - Importante pour les zones adjacentes au coteau viticole (secteur entre la route de L. _____ et le chemin de K. _____, excroissance dans le coteau viticole au chemin de M. _____). Pour la zone à bâtir située à l'intérieur du périmètre environnant III de l'ISOS, l'atteinte potentielle supplémentaire est également jugée importante. En raison de l'atteinte jugée importante, pour la réduire à une atteinte légère ou pour répondre au plus grand ménagement possible exigé par l'art. 6, la Commission demande que la commune renonce à l'augmentation de l'IBUS de 0.5 à 0.7 dans ces secteurs, sur une bande de deux parcelles constructibles à partir des limites du site IFP et spécifie que la dérogation à la limite pour les parties souterraines ne peut y être admises."

E. 5.2

Pour sa part, le SBC a en bref considéré que certains des éléments relevés par les recourants semblaient pertinents et que la mise en place de garde-fous à une densification de la ZRFD s'agissant uniquement des parcelles situées dans les périmètres de protection de l'ISOS étaient légitimes et conformes à l'ISOS ainsi qu'au PDCant afin de ne pas porter atteinte au site construit et son environnement (cf. prise de position du 28 mai 2020). Dans son préavis défavorable du 28 mai 2020, le SBC a relevé qu'après analyse du dossier, il demandait, pour ce qui est des sites construits protégés et leurs abords d'importance nationale, de reporter "strictement" au PAZ les périmètres de l'ISOS et de prendre des mesures ad hoc au RCU. S'agissant des périmètres environnants de catégorie 1, il a requis que les mesures de conservation suivantes soient prises en conformité avec le PDCant: adaptation des nouvelles constructions au caractère du site construit, conservation des composantes principales du caractère du site et prise de mesures permettant de réduire l'impact des nouvelles constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site. Le SBC a en conséquence requis différents compléments au dossier de PAL, notamment s'agissant du rapport explicatif (qui devra être complété par un diagnostic qui relève les valeurs du patrimoine naturel [périmètres environnants] et les valeurs du patrimoine bâti en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site protégé et par une analyse qualitative du

site) ou des différentes mesures à prendre (qui devront être intégrées dans une vision spatiale précise tout en tenant compte des qualités du site). Il a demandé de réexaminer un certain nombre d'éléments ayant trait à la protection des sites construits et aux périmètres environnants pour les secteurs de I. _____ et de O. _____. En particulier, s'agissant des périmètres environnants du secteur I. _____, il a souligné que, pour les parcelles en zone à bâtir encore libres de construction et se situant en périmètre environnant de catégorie 1, une mesure de dézonage doit être analysée; si celle-ci n'est pas possible, une pesée des intérêts en présence doit être faite par la commune. Des règles limitatives permettant de préserver le site construit protégé doivent être introduites et une analyse de l'impact de ces projets de construction doit être fournie. Pour les périmètres environnants à protéger au sens du PDCant, des périmètres à prescriptions spéciales en zone agricole doivent être délimités. La délimitation de ces périmètres doit s'appuyer sur des éléments structurants du paysage. En outre, la prolifération de serres en plastique dans le secteur devrait être réglée au RCU. En ce qui concerne la protection du site construit du secteur

Tribunal cantonal TC Page 13 de 18 O. _____, le SBC a relevé que les périmètres de protection devront être revus conformément au relevé de l'ISOS pour le site d'importance nationale. Il a précisé que les parcelles xxx, yyy, zzz, aaaaaa, ababab, acacac, adadad, aeaeae, afafaf, agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj, akakak RF sont dans le relevé ISOS national et localisé dans le périmètre environnant selon le PDCant, que les parcelles non construites devraient être dézonées ou qu'il devrait être démontré que des nouvelles constructions ne porteront pas atteintes au site construit protégé et environnant et que, pour les parcelles actuellement construites, des règles d'harmonisation au site construit devront être introduites au RCU. S'agissant du RCU précisément, le SBC a notamment requis qu'un article relatif à la protection des périmètres environnants soit introduit.

E. 6

En l'occurrence, l'IBUS de la ZRFD était fixé à 0.5 dans le dernier PAL en vigueur. Dans la décision d'approbation partielle litigieuse, la DAEC a refusé l'augmentation de cet IBUS à 0.7 tel que proposé par la commune, mais a constaté qu'il devra se limiter au minimum autorisé par la loi, à savoir 0.6.

E. 6.1

L'art. 80 al. 1 ReLATEC prévoit que, dans les zones de l'ordre non contigu destinées à l'habitat, l'IBUS ne doit pas être inférieur à 0.6. Ainsi, sous réserve de situations particulières, l'IBUS minimal pour la zone résidentielle est obligatoirement fixé à 0.6. Dans la mesure où les recourants sont d'avis que cette disposition réglementaire n'est pas fondée sur une base légale suffisante, il convient tout d'abord de relever ce qui suit. Ancré à l'art. 5 al. 1 Cst., le principe de la légalité implique que le droit soit la base et la limite de l'activité de l'Etat. En particulier, toute restriction d'un droit fondamental doit – sous réserve des cas de danger sérieux, direct et imminent – être fondée sur une base légale; s'il s'agit d'une restriction grave, elle doit être prévue par une loi (art. 36 al. 1 Cst.). En l'occurrence, l'art. 130 al. 1 LATEC dispose que l'utilisation admissible des surfaces désignées dans le PAZ est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte. L'al. 2 de cette disposition charge le Conseil d'Etat de fixer les valeurs minimales et maximales pour les différentes zones en tenant compte d'une utilisation rationnelle et mesurée du sol et de prévoir des valeurs particulières pour promouvoir des modes de construction durables. C'est ainsi sur la base de l'art. 130 al. 2 LATEC que le

Conseil d'Etat a édicté l'art. 80 al. 1 ReLAtEC. Cette dernière disposition repose partant sur une base légale formelle suffisante. Au demeurant, il peut encore être souligné que les valeurs de l'indice ont été adaptées dans le ReLAtEC compte tenu non seulement de sa nouvelle définition dans l'AIHC, mais aussi de la volonté de favoriser la densification du milieu bâti (cf. rapport explicatif accompagnant le projet de ReLAtEC de novembre 2009, p. 8). Cet objectif de densification du milieu bâti est à l'évidence conforme au droit supérieur et la valeur de 0.6 n'apparaît aucunement excessive. En effet, parmi les objectifs et principes de la LAT, il est exigé des autorités qu'elles prennent des mesures tendant à une densification du milieu bâti (cf. art. 1 al. 2 let. abis et 3 al. 3 let. abis LAT). Au demeurant, le nouveau PDCant fixe l'IBUS minimal à 1 pour les nouvelles zones à bâtir (cf. section B, volet stratégique, p.9; T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir, p. 1). Les recourants soutiennent que le Conseil d'Etat a outrepassé ses compétences dans l'exécution de la délégation qui lui a été octroyée en ne prévoyant pas d'exceptions à l'indice de 0.6. En se référant aux déterminations de la CFNP et du SBC qui soulèvent la problématique de la densification

Tribunal cantonal TC Page 14 de 18 en lien avec la conservation des biens protégés, ils estiment que le législateur aurait dû prévoir des exceptions au péril sinon de contrevenir aux principes subordonnés de la LAT. Il est d'emblée constaté que les recourants perdent de vue que la CFNP s'est prononcée sur l'augmentation de l'IBUS à 0.7 et non à 0.6. De surcroît, la commission fédérale et le SBC se déterminent sur les parcelles sises à proximité des objets protégés et non sur toute la ZRFD. Cela dit et contrairement à ce que soutiennent les recourants, il peut de plus être dérogé par des prescriptions particulières à l'IBUS minimal de 0.6 fixé à l'art. 80 ReLAtEC, comme le mentionne d'ailleurs le RCU (cf. art. 12 RCU). Des normes relatives à la protection de la nature notamment peuvent à l'évidence exiger des dérogations à cet IBUS et même conduire jusqu'à la non-constructibilité de terrains (cf. à ce sujet, consid. 6.2 ci-dessous). Les déterminations de la CFNP et du SBC ne sont ainsi d'aucune aide aux recourants pour soutenir qu'en fixant d'une manière générale à l'art. 80 ReLAtEC l'IBUS à 0.6 pour les zones résidentielles, le Conseil d'Etat aurait outrepassé les compétences qui lui ont été déléguées. Finalement, il est encore relevé que l'art. 80 al. 1 ReLAtEC fixe l'IBUS minimum pour la ZRFD. Si, en parallèle, le PDCant, dans la fiche T103. Densification et requalification, lie les possibilités de densification à une desserte suffisante, cela signifie que la densification pour des secteurs ne jouissant pas d'une desserte suffisante en ZRFD ne pourra jamais être supérieure à un IBUS de 0.6. S'agissant d'une norme qui – d'une manière générale – fixe une valeur minimale pour un type de zone, il ne s'agit pas véritablement d'une mesure de densification introduite dans le cadre d'une planification locale. Compte tenu de ces explications, il ne saurait être soutenu que l'art. 80 ReLAtEC contrevient au principe de la légalité. Sur le vu de ce qui précède, l'IBUS minimal d'une ZRFD doit en principe être de 0.6.

E. 6.2

Reste à examiner si, comme le soutiennent les recourants, il devait être dérogé en l'espèce à la fixation de cet IBUS minimal de 0.6 pour la ZRFD pour des motifs liés à la protection du patrimoine et du paysage. A ce propos, il est d'emblée constaté qu'aucun motif ne justifie de s'écarter de cet indice minimal s'agissant des parcelles sises hors d'un périmètre protégé que ce soit au titre du patrimoine construit (périmètre construit ou environnant) ou du paysage (secteur IFP) ou qui ne sont pas situées à proximité d'un tel périmètre. Pour ces derniers secteurs, il y a en revanche lieu de rappeler ce qui suit.

E. 6.2.1

En l'occurrence, la CFNP a souligné que, si le diagnostic effectué par la commune relève sommairement les valeurs du patrimoine naturel et du patrimoine bâti, une analyse approfondie des qualités paysagères naturelles et agricoles en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site n'a pas été effectuée; elle ajoute ainsi qu'une vision qualitative du développement à l'égard de tels critères manque. Le SBC semble partager cet avis dès lors qu'il requiert notamment un complément du rapport explicatif par un diagnostic relevant les valeurs du patrimoine naturel (périmètres environnants) et les valeurs du patrimoine bâti en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site protégé et par une analyse qualitative du site, ainsi que la prise de différentes mesures d'intégration dans le site. Admettant que l'enjeu du patrimoine était majeur pour la commune, la DAEC s'est ralliée à la demande de la CFNP et du SBC tendant à ce que la commune identifie des mesures pour mettre en relation les qualités paysagères naturelles et agricoles avec les qualités spatiales et

Tribunal cantonal TC Page 15 de 18 architecturales du site. Sous l'angle de la coordination, elle a ainsi émis la condition suivante: "La DAEC demande que les liens entre paysage et patrimoine soient mieux développés dans le rapport du dossier d'harmonisation. Les communes de D. _____ et AL. _____ ont fusionné au 1er janvier 2016. La nouvelle commune a un délai de deux ans dès l'entrée en force de la fusion pour harmoniser son PAL. Ces travaux pourront être envisagés une fois que la révision générale du secteur de D. _____ sera entrée en force. Les conditions émises dans la présente décision sont à intégrer dans le dossier d'harmonisation de la nouvelle commune de C. _____." En d'autres termes, la procédure usuelle d'adaptation du nouveau PAL aux conditions d'approbation - qui fait suite ordinairement à la décision d'approbation - est doublée dans le cas présent par une obligation d'harmoniser les planifications entre les secteurs AL. _____ et D. _____. Sur le fond, la DAEC a formulé, dans sa décision d'approbation partielle, toute une série de mesures visant à la protection du paysage et du patrimoine construit et touchant directement la ZRFD. Elle a ainsi en particulier demandé que les parcelles situées aux abords du périmètre IFP, soit les articles amamam, ananan, aoaoao, apapap, aqaqaq, ararar, aaaaaa, zzz, ababab, xxx, asasas, atatat, auauau, avavav, awawaw, axaxax, ayayay, azazaz, yyy et bababa RF, soient identifiées au PAZ et qu'un alinéa soit ajouté au RCU afin d'interdire la dérogation à la limite de propriété pour les constructions souterraines et partiellement souterraines (cf. pour la délimitation de ce secteur, annexe 4 au préavis du SeCA). En ce qui concerne le site construit de I. _____, elle a requis que les modifications identifiées par le SBC soient apportées. Il s'agit ainsi de revoir les périmètres de protection du site construit et le périmètre de protection du périmètre environnant conformément au relevé ISOS pour le site d'importance nationale. Il convient également d'émettre plusieurs conditions concernant les périmètres environnants du site construit de I. _____, notamment les articles bbbbbb, bcbbcb, bdbdbd, bebebe, bfbfbf, bgbgbg, bhhbhh, bibibi, bjbjbj, bkbk bk, blblbl, bmbmbm, bnbmbn, bobobo, jjj, bpbpbp, bqbbqb, brbrbr, bsbsbs, btbtbt, bububu, bvbv bv, bwbw bw, bxbxbx, bybyby, bzbzbz, cacaca, cbcbbb, ccccc, cdcdcd, cecece, cfcfcf, cgcgcg, chchch et cicici RF. Les parcelles non construites doivent être dézonées ou, si ce n'est pas possible, il devra être démontré que des nouvelles constructions ne porteront pas atteinte au site construit protégé et aux périmètres environnants. Des règles limitatives permettant de préserver le site construit protégé doivent être introduites et une analyse de l'impact des projets de construction doit être fournie. Pour les parcelles actuellement construites, des règles

d'harmonisation devront être inscrites au RCU. Pour les périmètres environnants, des périmètres à prescriptions spéciales en zone agricole doivent être délimités et la prolifération de serres en plastique dans le secteur réglée au RCU. Conformément au PDCant, il convient de distinguer les espaces libres inconstructibles et les espaces libres constructibles. Pour le domaine de CJ._____, la DAEC a refusé d'admettre le maintien en zone des articles cici, chch et cgcg RF (ce qui a été confirmé par le TC dans l'arrêt 602 2021 72 du 12 octobre 2021) et a demandé que la zone de protection établie autour du Château soit agrandie sur l'article cfcf RF et sur la totalité de l'article ckck RF et que des prescriptions d'harmonisation soient ajoutées pour l'article clcl RF. S'agissant du site construit de O._____, la DAEC a requis de revoir les périmètres de protection conformément au relevé ISOS pour le site d'importance nationale, notamment pour les articles xxx, yyy, zzz, aaaaa, ababab, acacac, adadad, aeaeae, afafaf, agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj et akakak RF, de dézoner les parcelles non construites ou de démontrer que des nouvelles constructions ne porteront pas atteintes au site construit protégé et environnant ainsi que d'inscrire des règles d'harmonisation pour les parcelles actuellement construites au RCU. Concernant les périmètres environnants du site construit, la DAEC a demandé de délimiter un périmètre à prescriptions spéciales pour les secteurs hors de la zone à bâtir. Enfin,

Tribunal cantonal TC Page 16 de 18 concernant le RCU, la DAEC a repris les demandes formulées par le SBC comme conditions en vue du dossier d'harmonisation. Elle a ainsi demandé que l'art. 12 RCU (périmètre de protection du site construit) et son annexe 3 soient adaptés, qu'un nouvel article relatif à la protection des périmètres environnants soit introduit au RCU et que des règles d'intégration et de dimension soient fixées pour les constructions de peu d'importance à l'art. 22 RCU (zone de village I).

E. 6.2.2

Il n'est en soi pas contesté que la commune n'a pas effectué d'analyse approfondie des qualités paysagères naturelles et agricoles en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site ni de diagnostic relevant les valeurs du patrimoine naturel (périmètres environnants) et les valeurs du patrimoine bâti en relation avec les qualités spatiales et architecturales du site protégé. Conformément à la décision d'approbation, les liens entre paysage et patrimoine devront ainsi être mieux développés dans le rapport du dossier d'harmonisation. Autrement dit, c'est seulement dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation qu'une telle analyse devra être effectuée, respectivement dans le cadre du dossier d'harmonisation de la nouvelle commune de C._____. Consciente que "l'enjeu du patrimoine est majeur dans cette commune", la DAEC a reconnu que la révision du PAL telle que mise à l'enquête par la commune posait problème sous cet angle et a – comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 6.2.1) – pris de nombreuses mesures visant à la protection du paysage et du patrimoine construit. Cela étant, la Cour de céans constate que les conditions posées sont à ce stade très vagues. Or, dans la mesure où il conviendra de distinguer les espaces libres inconstructibles et les espaces libres constructibles conformément au PDCant, on ignore quelles parcelles seront visées par une mesure d'inconstructibilité dans ces secteurs. Dans ce contexte, si les parcelles situées aux abords du périmètre IFP et devant être identifiées au PAZ sont certes clairement mentionnées (cf. annexe 4 au préavis du SeCA), certaines d'entre elles se trouvent cependant également dans un périmètre environnant (PE III avec un objectif de sauvegarde a, correspondant à un périmètre environnant de catégorie 1 au sens du PDCant), respectivement une échappée

dans l'environnement (EE II avec un objectif de sauvegarde a, correspondant à un périmètre environnant de catégorie 1 au sens du PDCant). L'absence de désignation précise des secteurs pose problème quant à la concrétisation de la décision d'approbation et conduit à une insécurité juridique, en ce sens qu'on ignore où il peut encore être construit ou non et qu'il existe partant un risque que d'ici l'approbation définitive, des constructions soient érigées en portant préjudice à la protection du site et du paysage. A cela s'ajoute que, pour ces secteurs, des règles limitatives permettant de préserver le site construit protégé et des règles d'harmonisation devront être formulées dans le RCU. Or, parmi ces règles, l'IBUS constitue un des instruments propres à définir l'utilisation d'une surface et devra ainsi être inclus dans les réflexions à mener pour la future adaptation. Il doit partant être constaté que, pour l'ensemble des secteurs sis en ZRFD et visés par les mesures à prendre en lien avec la protection du paysage et du patrimoine bâti dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation, il existe un risque que la densification résultant de l'augmentation de l'IBUS mette en danger les buts de protection exprimés dans les prises de position des autorités spécialisées et reprises dans la décision d'approbation. Dans un tel contexte, il y a lieu de rappeler le contenu de l'art. 91 LATeC qui prévoit que, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du SeCA, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'art. 91 al. 1 LATeC traite ainsi de l'effet anticipé

Tribunal cantonal TC Page 17 de 18 négatif, qui neutralise l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Un tel effet permet à l'autorité de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification projetée (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, p. 197 s.). Dans ce contexte, il est encore rappelé que, s'agissant de la mise en œuvre de l'art. 91 al. 1 LATeC, il importe peu que la décision d'approbation ait déjà été rendue dès lors que celle-ci renvoie expressément à une procédure subséquente d'adaptation aux conditions d'approbation et d'harmonisation, au cours de laquelle la commune va devoir concrétiser les exigences posées par la DAEC. En d'autres termes, la procédure d'approbation se prolonge conformément à l'art. 89 al. 2 LATeC et, sur les points que doit encore traiter la commune, l'effet anticipé négatif du plan s'applique pleinement (cf. arrêt TC FR 602 2019 144 du 19 octobre 2021). Au vu de l'art. 91 al. 1 LATeC, le Tribunal constate qu'il est prématuré d'appliquer l'IBUS à 0.6 alors qu'un examen approfondi devra être effectué dans le cadre de la procédure d'adaptation aux conditions d'approbation pour les secteurs susmentionnés; la commune et le SeCA devront ainsi – dans le cadre du traitement de permis de construire – veiller à l'application de l'art. 91 LATeC afin de ne pas aggraver la situation dans une commune où il est constaté que l'enjeu du patrimoine est majeur. Cela se justifie d'autant plus que le RCU précise que les prescriptions relatives aux zones concernées ne s'appliquent que sous réserve du respect strict des prescriptions spéciales relatives au périmètre de protection du site construit (cf. art. 12 ch. 1 RCU). Il s'ensuit que l'augmentation de l'IBUS à 0.6 dans la ZRFD ne saurait être critiqué sur son principe. Les intérêts liés à la protection du paysage et de la nature soulevés par les recourants peuvent être – jusqu'à la mise en œuvre des conditions d'approbation – suffisamment préservés au travers de l'application de l'art. 91 LATeC. Pour ce motif, la présente décision est également

notifiée au SeCA et la Préfecture du district du Lac. Enfin, il est encore relevé que les recourants souhaitent pouvoir bénéficier d'un environnement peu construit et exigent des restrictions du droit de la propriété plus sévères. Or, dans les présentes conditions, les règles critiquées sont, comme exposé ci-dessus, parfaitement judicieuses et ne sauraient en aucun cas constituer une restriction du droit de propriété des recourants. De même, on ne voit pas sur quelle base les recourants se plaignent d'une violation de l'autonomie communale, alors que la commune elle-même consent à l'augmentation de l'IBUS à 0.6.

E. 7.1

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

E. 7.2

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de la procédure en application de 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.

E. 7.3

Du moment que la cause ne présentait aucune difficulté particulière qui imposait l'intervention d'un mandataire professionnel, aucun motif ne justifie de déroger à la règle selon laquelle les collectivités publiques qui obtiennent gain de cause n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 139

Tribunal cantonal TC Page 18 de 18 CPJA), ce d'autant plus que la commune est l'autorité désignée par la loi pour appliquer les dispositions ici litigieuses. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision 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, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 12 novembre 2021/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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