

FR_GERICHTE 602 2021 72 vom 12. Oktober 2021

FR Kantonsgericht, 2021-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_72

FR: FR_GERICHTE 602 2021 72 du 12 octobre 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2021 72 del 12 ottobre 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 28

mai 2020. Rappelant que le village de F._____ est recensé comme site d'importance nationale à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), il s'est prononcé négativement sur le maintien en ZRFD des parcelles bbb, ccc et ddd RF qui sont situées dans un périmètre environnant protégé en catégorie 1 selon le PDCant. Il a expliqué que cette protection impliquait de conserver les espaces libres significatifs du site et qu'il considérait cette entrée sur le village de F._____ comme un de ces espaces, de sorte qu'un dézonage s'avérait nécessaire afin de préserver le site construit d'importance nationale de F._____ d'une part et de conserver les abords de G._____ d'autre part. Dans son préavis de synthèse d'examen final du 30 septembre 2020, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a préavisé défavorablement le maintien en zone des articles bbb, ccc et ddd RF ainsi que l'obligation de réaliser le PAD "H._____" et l'art. 24 ch. 10 du règlement communal d'urbanisme (RCU), en se référant à l'avis du SBC. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a publié, dans la FO, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. En particulier, elle a indiqué envisager de ne pas approuver le maintien en zone des articles bbb, ccc et ddd RF ainsi que l'obligation de réaliser le PAD "H._____" et l'art. 24 ch. 10 RCU y relatif. La commune a pris position le 19 novembre 2020. Elle s'est opposée au dézonage des articles en question, motifs pris qu'elle avait déjà consenti un effort important de dézonage sur son territoire et que le secteur était soumis à un PAD afin de veiller à une bonne intégration du site. Le SBC a maintenu sa position dans son courriel du 26 janvier 2021. C. Par décision du 24 mars 2021, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL. Se référant à l'avis du SBC, elle a en particulier refusé d'approuver le maintien en zone des articles

Tribunal cantonal TC Page 3 de 12 bbb, ccc et ddd RF. Elle a retenu que ces parcelles se situaient dans un périmètre environnant protégé en catégorie 1 selon le PDCant, ce qui impliquait de conserver les espaces libres significatifs du site. Compte tenu de ce dézonage, elle a également décidé de ne pas approuver la création du PAD obligatoire "H._____" ainsi que l'art. 24 ch. 10 RCU. D. Par mémoire du 10 mai 2021, la Commune de A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut – sous suite de dépens – principalement à ce que la décision d'approbation soit modifiée dans le sens que les articles bbb, ccc et ddd RF sont maintenus en ZRFD sans conditions restrictives liées au type de constructions admissibles telles que requises par le SBC

(constructions liées à l'activité vinicole) et que l'obligation de réaliser le PAD "H. _____" et l'art. 24 ch. 10 RCU sont approuvés. Subsidiairement, elle requiert l'annulation de la décision d'approbation et le renvoi du dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants. A l'appui de son recours, la commune fait valoir que la DAEC a violé son autonomie communale ainsi que le droit et abusé de son pouvoir d'appréciation. Elle relève en substance que le refus de maintien en zone à bâtir des articles bbb, ccc et ddd RF revient dans les faits à une expropriation matérielle et à la priver d'un de ses seuls potentiels d'extension de son territoire bâti. Elle souligne que, ces parcelles n'étant pas situées au cœur du périmètre environnant de catégorie 1 mais à son extrémité, elles ne sauraient être considérées comme des espaces libres significatifs devant être protégés. Elle estime ainsi que ce refus de maintien en zone à bâtir consiste en une importante restriction de la propriété et qu'il viole le principe de proportionnalité. De l'avis de la commune, il existe des mesures nettement moins restrictives que le dézonage permettant de garantir les buts de protection du site et de ses environs ressortant du PDCant ainsi que l'intégration des constructions futures dans le périmètre environnant. Elle mentionne notamment que l'obligation d'adopter un PAD – telle qu'elle l'avait proposée – consiste en un instrument modéré et adéquat pour atteindre ces buts. Elle ajoute dans ce contexte que l'art. 24 ch. 10 RCU imposant un PAD obligatoire pour tout le secteur doit impérativement être approuvé. La commune invoque en outre une violation du principe de l'égalité de traitement par rapport à l'article iii RF, déjà construit, alors que les articles bbb, ccc et ddd RF présentent selon elle des conditions nettement plus favorables au maintien en zone à bâtir. S'agissant plus particulièrement de l'article bbb RF, elle rappelle que cette parcelle ne se trouve que très partiellement dans le périmètre environnant de catégorie 1, de sorte que le refus de maintien en zone est d'autant plus excessif et disproportionné. Enfin, la commune estime que la décision d'approbation crée une certaine confusion due à la non-approbation des périmètres d'implantation A/B et au renvoi du dossier de conditions d'approbation aux considérations émises par le SBC, de sorte qu'il convient de préciser dans la décision attaquée que la question des périmètres d'implantation A/B ne concernaient pas les parcelles bbb, ccc et ddd RF. E. Dans ses observations du 15 juillet 2021, la DAEC conclut au rejet du recours. Se référant à la description et aux recommandations de l'ISOS, ainsi qu'à l'avis du SBC, elle considère que le classement du secteur litigieux dans une zone non constructible est opportun et nécessaire à la préservation du site construit. Elle précise que, dans la mesure où les parcelles concernées sont affectées à la zone à bâtir depuis les années 70, soit plus de 30 ans avant la prise en compte de l'ISOS au niveau cantonal par le PDCant de 2002 et l'établissement de la fiche ISOS définitive de F. _____ en septembre 2003, le dernier PAL en vigueur (PAL de 1991), lequel a confirmé leur maintien en zone à bâtir, doit être considéré comme antérieur à l'ISOS et donc non conforme. Elle estime que ce secteur préservé en raison de l'existence d'une servitude de non bâtir en faveur du fonds dominant jjj RF est un espace libre significatif nécessaire à la lecture du site construit de sorte

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 qu'il doit être rendu inconstructible. Selon elle, la mesure est donc apte à garantir l'objectif de protection relevé par l'ISOS et inscrit dans le PDCant. Le maintien en zone de ces biens-fonds ainsi que la création d'un PAD ne sont pas compatibles avec les recommandations de l'ISOS et l'objectif de sauvegarde "a" attribué à cet espace significatif, de sorte qu'aucune mesure moins incisive ne peut être envisagée. La DAEC conteste en outre que le maintien en zone de l'article iii RF viole le principe de l'égalité de traitement, dès lors que cet immeuble supporte déjà deux bâtiments altérant le site et qu'il est ainsi préférable de ne pas le dézoner afin de permettre des transformations

susceptibles de diminuer l'atteinte au site construit. Enfin, elle précise que les périmètres d'implantation A/B concernent uniquement le secteur 22.1 à prescriptions particulières délimité au PAZ dans lequel les articles bbb, ccc et ddd RF ne sont pas compris. La DAEC produit en outre une prise de position du SBC datée du 28 juin 2021. F. 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. Au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire, la commune recourante est habilitée 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). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites.

2. 2.1. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le Tribunal de céans 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.

2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 00 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DAEC; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 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, Commentaire ASPAN, art. 2 p. 34 et les références citées).

3. La commune conteste la non-approbation du maintien en ZRFD des articles bbb, ccc et ddd RF et demande que sa proposition de soumettre le secteur concerné à un PAD obligatoire, qui permettrait selon elle de garantir les objectifs de protection du site, soit admise.

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 loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) 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).

3.2. Les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) – dont fait partie l'ISOS (art. 1 de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, OISOS; RS 451.12) – sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 LAT. A ce titre, les cantons doivent en tenir compte, dans leur planification directrice (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, l'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Par ce biais, ces mesures lient ainsi non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF 135 II 209 consid. 2.1; arrêts TF 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 5.1; 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.1.2). Selon l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet 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'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce – y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales –, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral (LARGEY, La protection du patrimoine, in RDAF 2012 p. 295). Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but assigné à sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (ATF 145 II 176 consid. 3.1; arrêt TF 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.1.2; LARGEY, p. 292; LEIMBACHER, Commentaire LPN, 2ème éd. 2019, art. 6 LPN n° 5 ss). La fiche T115. "Sites construits protégés et chemins historiques" du PDCant mentionne notamment, parmi les objectifs poursuivis, la transposition des inventaires fédéraux des sites construits en Suisse dans les outils de l'aménagement cantonal, régional et local ainsi que la mise en œuvre des objectifs de protection pour les sites construits d'importance nationale définis par l'ISOS. Les communes doivent en particulier mettre en œuvre et veiller à l'application des objectifs et des mesures de sauvegarde définis par l'ISOS dans leur PAL.

3.3. 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) et doit prendre en compte, comme exposé au considérant précédent, le PDCant. Dans le cadre de la pesée des intérêts, on relève que, 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). 3.4. Le village de F._____ est recensé comme site d'importance nationale à l'ISOS. Les articles ccc et ddd RF ainsi qu'une partie de la parcelle bbb RF se situent dans un périmètre environnant (PE) mentionné à l'ISOS. Le PE I est défini comme une "bande de terrain entre la rive du lac de K._____ et le pied de A._____, couverte de jardins potagers, de vergers, de parcs

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 et de vignes". Il est recensé en catégorie d'inventaire "a" avec un objectif de sauvegarde "a" et une signification prépondérante. Selon les explications relatives à l'ISOS, le périmètre environnant est 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 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". Sous le titre "Application pratique de l'ISOS", les mesures appropriées pour un périmètre environnant avec un objectif de sauvegarde "a" (sauvegarde du paysage ou des espaces vacants) suivantes sont énumérées: " - Sensibiliser le public - Déterminer la spécificité de l'environnement, p. ex. à l'aide d'un inventaire - Rechercher une affectation appropriée - Placer en zone non aedificandi ou en zone agricole ou de verdure - Adopter des dispositions de zone particulières adaptées à l'environnement - Imposer l'établissement de plans spéciaux - Protéger les arbres isolés ou les groupes d'arbres et les haies". Le relevé ISOS du village de F._____ (2ème version, septembre 2003) mentionne notamment ce qui suit: "(...) la maison L._____ (...) borne le site à l'endroit où la rive se rétrécissait jadis au point de ne laisser passer qu'un sentier 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". A titre de recommandations, la fiche ISOS souligne en particulier que: "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. Les nouvelles implantations sont à regrouper dans la partie nord-est (V) du site, sans toutefois venir étouffer l'hôtel N._____". Le secteur dans lequel se trouve les articles bbb (partiel), ccc et ddd RF appartient à la catégorie 1 des périmètres environnants au sens du PDCant. Pour cette catégorie 1, les mesures de conservation à appliquer sont les suivantes: adapter les nouvelles constructions (implantation, dimensions, aspect) au caractère du site construit; conserver les composantes principales du

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 caractère du site (espaces libres significatifs, végétation et constructions anciennes); et prendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site. Le PDCant mentionne en outre les conséquences de la mise en œuvre de ces mesures sur le PAL. En particulier, pour les périmètres environnants de catégorie 1, le PAZ doit désigner les constructions à protéger sur la base du recensement des biens culturels immeubles, les espaces environnants constructibles caractéristiques pour la lecture du site construit, les espaces environnants inconstructibles caractéristiques pour la lecture du site construit et les constructions qui altèrent le caractère du site. 3.5. Dans son préavis défavorable du 28 mai 2020, le SBC s'est prononcé comme suit s'agissant du secteur "H._____": "Nous constatons que la zone de protection du patrimoine établie autour de G._____ a son périmètre réduit par rapport à notre proposition de périmètre transmis à la commune en 2008 et le dossier d'examen préalable. Les parcelles ooo et l'entier de la parcelle jjj RF devraient être affectées à la zone de protection tel que l'examen préalable le proposait. La parcelle iii RF déjà construite possède deux bâtiments altérants le site. Notre volonté est d'améliorer la situation sur cette parcelle. Pour cela, la parcelle iii RF peut rester en zone RFD tel que l'examen préalable le prévoyait en rajoutant un périmètre à prescriptions particulières pour permettre une meilleure harmonisation avec le Manoir de H._____ ou à défaut être intégrée dans le périmètre de protection du site construit de F._____ avec les règles qui s'y rapportent. Par ailleurs, nous préavisons défavorablement le maintien en zone RFD sur les parcelles bbb, ccc et ddd RF qui sont situées dans un périmètre environnant protégé en catégorie 1 selon le Plan directeur cantonal (PDCant). Cette protection implique de conserver les espaces libres significatifs du site. Nous jugeons cette entrée sur le village de F._____ comme un de ces espaces et demandons son dézonage afin de préserver le site construit d'importance nationale de F._____ d'une part et de conserver les abords de G._____ d'autre part." Dans son courriel du 26 janvier 2021, le SBC maintient intégralement sa position. Dans ses observations sur le recours, le SBC relève que les trois parcelles en question sont significatives pour le site construit recensé à l'ISOS car cette "bande de terrain entre la rive du lac de K._____ et le pied de A._____, couverte de jardins potagers, de vergers, de parcs et de vignes" constitue le dernier secteur présentant ces caractéristiques relevées à l'ISOS en septembre 2003. Citant l'ISOS selon lequel ces parcelles sont la charnière entre la rive et les premiers contreforts de la montagne – souvent recouverts de vignes – et selon lequel l'organisation du village où l'habitat se concentre reflète

l'organisation typique des régions viticoles où la concentration de l'habitat permet de réserver la plus large place possible aux vignobles, il souligne qu'il s'agit en l'occurrence de l'un des derniers secteurs témoin du contact entre le lac et les vignes. L'ISOS relevant en outre que le manoir de H. _____ bornait le site construit protégé où la rive se rétrécissait jadis, il en résulte selon lui qu'historiquement, le manoir caractérisait cette entrée de village, laissant les terrains à l'ouest libres de construction. De l'avis du SBC, la silhouette du village de F. _____ ne doit pas être altérée par de nouvelles constructions "parasites" de type villa qui ne conserveront pas les spécificités et typologie du village, à savoir un village-rue longitudinal et contiguë. Il ajoute que des constructions sur les trois parcelles concernées auront de plus un impact négatif sur l'environnement élargi du manoir de H. _____, puisque les vues caractéristiques disparaîtront. S'agissant de l'article bbb RF, le SBC explique qu'il a englobé l'entier de cette parcelle

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 dans sa demande de dézonage, car le relevé de l'ISOS s'affranchit de manière générale des délimitations parcellaires dans son analyse et qu'en terme de planification, il convient de prendre les règles les plus restrictives lorsqu'une parcelle se trouve avec deux régimes de protection ou de planification. Pour le reste, il relève que, selon l'ISOS notamment, il convient en premier lieu d'analyser un dézonage pour les parcelles libres de construction dans des périmètres environnants de catégorie 1. Il estime que le maintien en ZRFD avec un PAD permettra difficilement de garantir les objectifs de protection du site, dès lors que l'ISOS relève que le mitage par des habitations familiales est dommageable pour le site protégé. Enfin, en ce qui concerne la parcelle iii RF, il souligne qu'elle est déjà construite et qu'un projet de rénovation permettant d'améliorer la situation acquise en fonction du site construit a été fourni. 3.6. En l'occurrence, la commune ne remet en soi pas en cause l'existence d'une base légale et d'un intérêt public prépondérant justifiant une restriction de la propriété, mais invoque une violation du principe de la proportionnalité. Comme exposé ci-dessus (cf. consid. 3.4), les parcelles ccc et ddd RF ainsi qu'une partie de la parcelle bbb RF se situent à l'intérieur du PE I selon l'ISOS. Elles se trouvent en outre dans l'environnement proche du manoir de H. _____, bâtiment protégé en catégorie 1 selon le RCU, sis sur l'article jjj RF. A titre liminaire, on doit constater que la dernière planification de la commune a été approuvée le 23 décembre 1991. Dès lors que l'exigence de transposition de l'ISOS dans les PAL est entrée en vigueur avec le PDCant de 2002, le secteur litigieux n'était pas conforme à la réglementation supérieure depuis cette date. Comme exposé ci-dessus, l'ISOS décrit le PE I comme une bande de terrain entre la rive du lac de K. _____ et le pied du A. _____, couverte de jardins potagers, de vergers, de parcs et de vignes. Ce PE I est classé en catégorie d'inventaire "a", catégorie indiquant qu'il s'agit d'une partie indispensable du site, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement. Ce périmètre bénéficie en outre d'un objectif de sauvegarde "a", préconisant notamment la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. Par ailleurs, parmi les mesures de conservation à appliquer selon le PDCant pour les périmètres environnants de catégorie 1, figure la conservation des composantes principales du caractère du site (espaces libres significatifs, végétation et constructions anciennes). Certes, le descriptif de l'ISOS mentionne que le site de F. _____ a déjà connu des atteintes, par le biais d'un mitage de la bande verte par des habitations familiales éparpillées sans discernement; dans son préavis du 28 mai 2020, le SBC a également relevé que, depuis l'approbation de l'ancien PDCant en 2002, de nombreuses constructions se sont implantées dans les périmètres environnants de catégorie 1 et ont concouru à un impact important sur le

site construit et son environnement. Or, ce constat ne permet pas de justifier des atteintes supplémentaires, mettant encore davantage le site en péril, cela d'autant moins que l'ISOS reconnaît toujours une valeur importante au site. Or, le relevé de l'ISOS recommande de regrouper les nouvelles implantations dans la partie nord-est du site. Le SBC – service spécialisé en matière de protection des biens culturels – a exposé de façon circonstanciée, en se référant au relevé de l'ISOS, les raisons pour lesquelles ces parcelles sont significatives pour le site construit recensé à l'ISOS; il peut ici y être renvoyé (cf. consid. 3.5 ci-dessus et les différences prises de position du SBC). Il a de plus expliqué de manière convaincante

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 que ces parcelles constituent l'entrée sur le village de F._____ et offrent une vue sur le manoir de H._____ et ses abords. Dans les circonstances de l'espèce, il est manifeste que le maintien en zone à bâtir des articles bbb, ccc et ddd RF, permettant l'implantation de bâtiments dans ce secteur du PE I, aura un impact négatif sur les abords dudit manoir ainsi que sur la conservation de la structure et du caractère du site construit protégé par l'ISOS. En effet, ces parcelles sont les seuls terrains non construits dans ce secteur du PE I, situé à proximité immédiate d'un site construit d'importance nationale. Dans ce contexte et au vu du relevé et des recommandations de l'ISOS ainsi que de l'avis circonstancié du SBC, la Cour de céans peut entièrement suivre l'appréciation de la DAEC selon laquelle les articles bbb, ccc et ddd RF constituent des espaces libres significatifs qui doivent rester libres de constructions. La présence de tels espaces est manifestement indispensable à la lisibilité du site construit d'importance nationale situé à proximité. La commune était d'ailleurs nécessairement consciente de l'importance de conserver de tels secteurs significatifs libres de constructions, puisqu'elle avait dans un premier temps (cf. dossier d'examen préalable) choisi de sortir les parcelles en question de la zone à bâtir en se référant au PDCant et aux données du SBC, avant de revenir sur cette mesure pour une raison inconnue. Dans ce contexte, aucun élément n'est propre à mettre en doute l'avis du service spécialisé sur la nécessité de dézoner l'entier de la parcelle bbb RF, quand bien même elle n'est que partiellement englobée dans le PE I. En effet, comme le souligne le SBC, le relevé de l'ISOS s'affranchit de manière générale des délimitations parcellaires dans son analyse. A cela s'ajoute en l'occurrence que la partie de la parcelle bbb RF sise à l'extérieure du PE I se trouve dans le prolongement de la construction existante située au bord de la route sur l'article ppp RF, apparaissant ainsi comme un espace libre entre celle-ci et le lac. Le dézonage se justifie dès lors également pleinement pour cette partie-là. Pour le reste, les extraits de plans reproduits ci-dessus montrent certes que les parcelles concernées se situent à l'extrémité ouest du PE I. Cela étant, le seul fait qu'elles ne se trouvent pas au centre dudit périmètre ne permet à l'évidence pas de les soustraire aux exigences du PDCant et de l'ISOS – au risque de mettre à néant la protection prévue par ces instruments – et ne consiste pas en un motif pertinent susceptible de leur nier un caractère d'espaces libres significatifs ainsi que le souhaite la commune. De même, l'argument avancé par cette dernière selon lequel l'imposant verger situé sur l'article jjj RF constitue une démarcation naturelle dominatrice définissant l'entrée du village de F._____ relève d'une appréciation subjective de la situation et ne permet pas de remettre en cause l'avis circonstancié du SBC. On souligne encore qu'il n'est pas déterminant de comparer, comme le fait la commune, les espaces libres existants à l'est du château – qui sont selon cette dernière des espaces libres au sens strict, structurants les espaces bâtis – avec les parcelles ici concernées qui sont des terrains non bâtis, ce d'autant qu'il appert clairement des plans – ainsi que l'a relevé le SBC – que celles-ci constituent le dernier

secteur présentant les caractéristiques relevées à l'ISOS pour le PE I. Enfin, la Cour de céans ne voit pas quelle mesure moins restrictive et incisive que le dézonage des parcelles bbb, ccc et ddd RF pourrait parvenir au même résultat, à savoir de conserver ces espaces libres significatifs inconstructibles. En particulier, l'obligation d'adopter un PAD tel que souhaité et mis à l'enquête par la commune n'est pas suffisante pour atteindre le résultat recherché. Si un PAD peut certes permettre de réglementer la constructibilité du secteur par le biais de mesures destinées à protéger le site et à assurer une meilleure intégration de futures constructions dans le périmètre environnant, il n'en demeure pas moins qu'il autorise la construction de bâtiments alors que l'objectif visé par la mesure ici contestée est de garantir un espace inconstructible.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 3.7. La commune reproche encore à la DAEC d'avoir violé le principe de l'égalité de traitement en décidant de maintenir en zone à bâtir l'article iii RF et de dézoner les articles bbb, ccc et ddd RF, alors que ces derniers présenteraient des conditions nettement plus favorables au maintien en zone dès lors qu'ils se trouvent dans la continuité de constructions existantes dans la ZRFD, qu'ils sont plus éloignés du manoir de H._____ et qu'ils en sont même séparés par un important verger. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. 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 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 I 195 consid. 6.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). 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; arrêt TF 1C_76/2011 du 29 juillet 2011 consid. 4.1, in SJ 2012 I p. 77). En l'occurrence, la situation de l'article iii RF apparaît à l'évidence différente de celle des articles bbb, ccc et ddd RF. En effet, contrairement à ces trois dernières parcelles qui sont encore libres de constructions, l'article iii RF est déjà construit; deux bâtiments y sont implantés. Suivant l'avis du SBC, la DAEC a ainsi décidé de maintenir ce terrain en zone à bâtir, en imposant toutefois à la commune d'édicter des prescriptions d'harmonisation afin d'améliorer la situation des bâtiments existants altérant le site et permettre une meilleure harmonisation avec le manoir de H._____. Par ailleurs, comme l'a à juste titre souligné la DAEC, un dézonage de l'article iii RF entraînerait l'application du régime des art. 24 ss LAT et entraverait les possibilités de transformation des bâtiments existants susceptibles de diminuer l'atteinte au site. Dans ces circonstances, force est de constater que le principe de l'égalité de traitement n'a pas été violé. 3.8. Le refus de maintien en zone des articles bbb, ccc et ddd RF ainsi que la non-approbation de la création du PAD obligatoire "H._____" et de l'art. 24 ch. 10 RCU y relatif conduit certes à une restriction du droit de la propriété et réduit les possibilités de développement de la commune. Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal cantonal considère que cette mesure repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et prépondérant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi. Partant, elle peut être confirmée. Enfin, dans la mesure où la commune soulève une confusion dans la décision attaquée, il est relevé, pour être complet, que les périmètres d'implantation A/B concernent uniquement le secteur 22.1 à prescriptions particulières délimité au PAZ, dans

lequel ne sont pas compris les articles bbb, ccc et ddd RF, qui doivent quoi qu'il en soit être sortis de la zone à bâtir au regard de ce qui précède. 4. 4.1. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté. 4.2. Il n'est pas perçu de frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA. Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. 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

E. 30

jours dès sa notification. Fribourg, le 12 octobre 2021/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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