

FR_GERICHTE 602 2022 171 vom 8. Januar 2024

FR Kantonsgericht, 2024-01-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_171

FR: FR_GERICHTE 602 2022 171 du 8 janvier 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2022 171 del 8 gennaio 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 17

décembre 2020, une demande préalable pour la construction d'une stabulation libre pour vaches laitières, jeune bétail, technique, salle de traite et fosse à lisier, ainsi que pour l'agrandissement et la transformation d'une stabulation pour jeune bétail. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) s'est exprimé défavorablement le 21 mai 2021. C. Le 12 octobre 2021, le SeCA a émis son préavis de synthèse d'examen final quant à la révision générale du PAL, lequel est favorable avec conditions. Sur la base de ce préavis, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), devenue la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), a fait publier, dans la FO no 42 du 22 octobre 2021, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre. La DIME a ainsi notamment envisagé de rendre l'art. bbb RF inconstructible. Le 11 novembre 2021, A._____ s'est déterminé sur dite mesure, estimant qu'elle est disproportionnée, dès lors que sa parcelle fait déjà partie du périmètre de protection de l'environnement du site construit, imposant des contraintes pour les nouvelles constructions. Le 27 janvier 2022, la commune s'est également prononcée. Elle soutient que, concernant notamment la parcelle art. bbb RF, le dossier mis à l'enquête publique encadre considérablement les possibilités de construction et que la partie de la parcelle située hors de la zone à bâtir est déjà comprise dans le périmètre de protection de l'environnement du site construit, dans lequel seules les nouvelles constructions agricoles sont admises sous conditions. Elle estime par ailleurs que la ferme en activité sur la parcelle art. bbb RF doit avoir la possibilité de faire évoluer son exploitation. Par la suite, le SeCA a encore requis une détermination complémentaire du Service des biens culturels (SBC), concerné par les remarques de la commune et celles de A._____. Le 9 mars 2022, le service maintient entièrement sa position émise dans son préavis du 17 mai 2019, dans lequel il avait préavisé défavorablement la possibilité de nouvelles constructions principales sur l'art. bbb RF. D. Par décision du 1er juin 2022, la DIME a approuvé la révision générale de la planification locale de la Commune d'Estavayer, secteur Vuissens. Elle n'a cependant pas admis la possibilité de nouvelles constructions sur la parcelle art. bbb RF. Selon l'autorité, l'implantation de nouvelles constructions dans ce secteur protégé ne permet pas de remplir les critères de conservation et de protection du site construit. E. Par mémoire du 4 juillet 2022, A._____ recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision d'approbation du 1er juin 2022, concluant - sous suite de frais et dépens - principalement à l'approbation de la révision générale du PAL concernant la parcelle art. bbb RF telle

qu'adoptée par le conseil communal et, subsidiairement, au renvoi du dossier à la DIME pour nouvelle décision. A l'appui de ses conclusions, il fait valoir que de nouvelles constructions sont possibles sur sa parcelle, au motif que l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) n'interdit pas de nouvelles constructions, mais doit uniquement être pris en considération dans la pesée des intérêts à effectuer. Il avance que la commune a tenu compte de l'ISOS dans sa planification et dans la pesée des intérêts et qu'elle en arrive à la conclusion que des nouveaux bâtiments peuvent être érigés sur sa parcelle. En outre, il ajoute que, dès lors que la partie de sa parcelle située en zone agricole se trouve déjà dans le périmètre de protection de l'environnement du site construit, seules des constructions agricoles sont admises qui plus est selon des conditions très strictes. Au surplus, il explique que le projet de construction qu'il envisage se trouverait sur la partie nord-nord-est de sa parcelle, laissant ainsi l'environnement immédiat des bâtiments protégés libre de toute construction. A ce sujet, il s'étonne d'ailleurs du contenu des préavis du SBC des 17 mai 2019 et 8 [recte: 9] mars 2022 qui suggèrent l'inconstructibilité de sa parcelle, dans la mesure où la Commission des Biens culturels (CBC) aurait retenu, relativement à sa demande préalable, que "la réalisation d'une construction agricole n'est pas exclue dans ce site". Enfin, A. _____ fait valoir la violation de sa garantie de propriété et de sa liberté économique, ainsi que la violation de l'autonomie communale. Le 24 août 2022, la commune conclut implicitement à l'admission du recours. Dans ses observations du 9 novembre 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle se fonde sur la détermination qu'elle a requise du SBC. Ce dernier explique que l'introduction d'un secteur inconstructible sur l'art. bbb RF est justifiée au vu de l'intérêt à la protection du patrimoine. Par ailleurs, il indique que la CBC est entrée en matière sur le projet de construction du recourant dans le cadre de sa demande préalable, car le périmètre de protection du site construit autorisait à ce moment-là les constructions agricoles. La DIME explique qu'au vu de la situation de la parcelle dans l'environnement proche, voire immédiat, du périmètre construit, du château et de l'église protégés en catégorie 1 au PAL, celle-ci doit rester autant que possible libre de toute construction. Elle relève cependant que le recourant est propriétaire de l'art. ccc RF, parcelle facilement accessible depuis son centre d'exploitation agricole et sur laquelle des constructions sont possibles. Elle considère que le recourant a dès lors la possibilité de développer son exploitation agricole sans implanter de constructions sur l'art. bbb RF. Concernant la violation de l'autonomie communale, la DIME rappelle qu'en tant qu'autorité d'approbation des plans et règlements adoptés par les communes, elle est fondée à corriger la planification locale lorsque la solution communale apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics supracommunaux ou lorsqu'elle ne respecte pas ou pas suffisamment les principes et buts de l'aménagement du territoire. Dans le cas d'espèce, la DIME estime qu'il est justifié de ne pas approuver le développement d'une activité agricole à proximité du village, puisqu'un tel développement contrevient aux intérêts publics prépondérants et qu'il existe d'autres parcelles qui le rendent possible dans des secteurs moins sensibles du point de vue de la protection des biens culturels.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments développés par ces dernières 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 - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile -, le présent recours est recevable aussi bien en vertu de l'art. 88 al. 3 de la loi cantonale 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 du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le recourant - en tant que propriétaire du bien- fonds touché par la décision relative à l'adaptation des conditions d'approbation de la révision générale du PAL - a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 76 let. a CPJA). Partant, le Tribunal de céans peut entrer en matière sur les mérites du recours. 2. 2.1. Selon l'art. 77 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 2000 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein pouvoir de cognition, dès lors que la mesure litigieuse n'a pas fait l'objet d'un recours auprès de la DIME; 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 LAT p. 13) peut dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN, art. 2 LAT 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 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 LAT p. 34 et les références citées).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 3. 3.1. 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). La commune établit un plan d'aménagement local qui doit se conformer au plan directeur cantonal et, le cas échéant, aux plans directeurs régionaux (art. 34 al. 2 LATEC). Quant à la DIME, 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). En outre, aux termes de l'art. 18 LATeC, dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales (al. 1). Dès son approbation par le Conseil fédéral, le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins, conformément aux dispositions de la loi fédérale (al. 2).

3.2. 3.2.1. 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. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (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 directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. 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_545/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3; 1C_130/2014 du 6 janvier 2015 consid. 3.2). 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

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 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, art. 6 LPN n. 5 ss). La fiche T115. "Sites construits protégés et chemins historiques" du plan directeur cantonal (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, la mise en œuvre des objectifs de protection pour les sites construits d'importance nationale définis par l'ISOS ainsi que la définition des critères et règles applicables par les communes en matière de protection des sites construits d'importance régionale et locale. 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.

3.2.2. 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 références citées). 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 références citées). Concernant des mesures de protection du patrimoine, les griefs tirés de la violation de la liberté économique (art. 27 Cst.) n'ont pas de portée indépendante et se confondent avec ceux de la violation de la garantie de la propriété (arrêt TF 1P.354/2001 du 10 septembre 2001 consid. 2a; WIEDLER, La protection du patrimoine bâti, 2019, p. 84). 3.2.3. Dans le cadre de la pesée des intérêts, 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; arrêts TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; TA FR 1A 2003 61 du 12 septembre 2007). 3.3. 3.3.1. Le village de Vuissens est recensé comme site d'importance nationale à l'ISOS. La parcelle art. bbb RF se situe en partie dans l'ensemble construit (E), en partie dans le périmètre construit (P) et en partie dans l'échappée dans l'environnement (EE). Le E 1.1 est défini comme un "noyau composé de deux alignements de fermes axés vers l'église". Il est recensé en catégorie d'inventaire "AB" avec un objectif de sauvegarde "A", une qualité spatiale, une qualité historique et architecturale et une signification prépondérante. Le P 1 est défini comme une "agglomération agricole linéaire, orientée parallèlement aux nombreux crêts animant la région". Il est recensé en

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 catégorie d'inventaire "B" avec un objectif de sauvegarde "B", une qualité spatiale et une qualité historique et architecturale évidente et une signification prépondérante. Quant au EE I, il est défini comme un "coteau orienté vers la crête boisée de la Belle Troche, terrains agricoles en partie dénaturés par un terrain de golf". Il est recensé en catégorie d'inventaire "a" avec un objectif de sauvegarde "a" et une signification prépondérante. 3.3.2. Selon les anciennes explications relatives à l'ancienne méthode ISOS, applicable au relevé ISOS du village de Vuissens réalisé en 2004, l'E est une composante bâtie de petite taille, pouvant être perçue comme entité de par ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou de par sa spécificité régionale, mais aussi pour ses contrastes prononcés, p. ex. place de la cathédrale, enfilades de ruelles, maisons groupées autour d'un moulin. Le P est une composante bâtie de taille honorable, pouvant être perçue comme entité de par ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou de par sa spécificité régionale, p. ex. vieille ville médiévale, quartier de la gare, ancien noyau du village, quartier industriel. Quant aux environnements, ce sont des aires construites ou non, indispensables à la cohésion des périmètres et des ensembles et qui, de ce fait, font partie intégrante du site construit. En particulier, l'EE est une aire ne présentant pas de limites clairement définies, mais jouant un rôle important dans le rapport entre espaces construits et paysage, p. ex. premier plan/arrière-plan, terrains agricoles attenants, versant de colline, rives, espace fluvial, nouveaux quartiers. Pour l'E et le P, la catégorie d'inventaire "A" indique "l'existence d'une substance d'origine. La plupart des bâtiments et des espaces présentent les caractéristiques propres à une même époque ou à une même région". La catégorie d'inventaire "B" indique "l'existence d'une structure d'origine. L'organisation spatiale historique est conservée; la plupart des bâtiments présentent les

caractéristiques propres à une même époque ou à une même région". L'objectif de sauvegarde "A" préconise "la sauvegarde de la substance, la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres et la suppression des interventions parasites". Les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent: " - Démolitions et constructions nouvelles interdites; - Prescriptions détaillées en cas d'intervention". L'objectif de sauvegarde "B" préconise "la sauvegarde de la structure, la conservation de la disposition et de l'aspect des constructions et des espaces libres, la sauvegarde intégrale des éléments et des caractéristiques essentiels pour la conservation de la structure". Les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent: " - Démolitions et constructions anciennes uniquement à titre exceptionnel; - Prescriptions particulières en cas d'intervention et lors de l'intégration de constructions nouvelles". Sous le titre "Application pratique de l'ISOS", les mesures appropriées pour un périmètre ou un ensemble construit avec un objectif de sauvegarde "A" (sauvegarde de la substance) sont énumérées: " - Sensibiliser le public; - Etablir un inventaire de détail permettant de sélectionner les constructions et les arbres à protéger; - Accorder des subventions pour des interventions exemplaires sur le plan de la sauvegarde; - Prévoir une application différenciée de la réglementation en matière de construction; - Adapter la planification du tissu ancien; - Introduire des alignements sur rue et sur cour;

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 - Prévoir des mesures de protection spécifiques pour certains bâtiments". Celles pour un périmètre ou un ensemble construit avec un objectif de sauvegarde "B" (sauvegarde de la structure) sont les suivantes: " - Sensibiliser le public; - Etablir un inventaire de détail permettant de déterminer les éléments constitutifs de la structure; - Edicter des prescriptions de zones spéciales permettant la sauvegarde des éléments structurants; - Faciliter l'octroi de dérogations; - Adapter la planification du tissu ancien; - Concevoir les nouveaux bâtiments des collectivités publiques en fonction du tissu existant; - Fixer des directives en matière de conception des bâtiments". Pour l'EE, 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, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site et la 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 une échappée dans l'environnement avec un objectif de sauvegarde "a" (sauvegarde du paysage ou des espaces vacants) 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 Vuissens (2ème version, février 2004) mentionne notamment ce qui suit: " - Les avant-cours de galets, au premier plan de la longue rangée contiguë, doivent être protégées d'une manière absolue. - L'intégration des silos agricoles devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie en raison de leur impact négatif sur la silhouette du bâti historique. - Pour tenter d'élucider les origines du site qui se serait développé en deux phases bien spécifiques, toute intervention dans le secteur proche de l'ancienne église

démolie devrait être précédée d'une fouille archéologique. - En cas d'extension de la localité, les nouvelles implantations auraient avantage à se regrouper à l'entrée occidentale de l'agglomération (III) où se trouvent quelques fermettes du 19e siècle". 3.3.3. Selon le PDCant (Thème 115), les périmètres construits (P) - auxquels on assimile les ensembles construits (E) - d'importance nationale selon l'ISOS avec objectif de sauvegarde "A" sont classés en catégorie 1 et ceux avec objectif de sauvegarde "B" en catégorie 2. Quant aux périmètres

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 environnants (PE) - auxquels on assimile les échappées dans l'environnement (EE) - d'importance nationale selon l'ISOS avec objectif de sauvegarde "a", ils sont classés en catégorie 1. Le secteur dans lequel se trouve l'art. bbb RF appartient en partie à la catégorie 1 et en partie à la catégorie 2 du périmètre construit, ainsi qu'à la catégorie 1 du périmètre environnant au sens du PDCant. Pour la catégorie 1 du périmètre construit, les mesures de conservation à appliquer sont les suivantes: " - Conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles (RBCI) en valeur A, B et C; - Adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site; - Conserver les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site; - Adapter les aménagements de chaussées au caractère du site; - Conserver les composantes des espaces libres significatifs, notamment murs, revêtements de sol, arborisation, etc.; - Prendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site" (PDCant, Thème 115, ch. 2 p. 2). Pour la catégorie 2 du périmètre construit, les quatre premières mesures précitées s'appliquent. Quant au périmètre environnant de catégorie 1, les mesures de conservation sont les suivantes: " - Adapter les nouvelles constructions (implantation, dimensions, aspect) au caractère du site construit; - Conserver les composantes principales du caractère du site (espaces libres significatifs, végétation et constructions anciennes); - Prendre des mesures pour réduire l'impact des constructions et des aménagements qui altèrent le caractère du site" (PDCant, Thème 115, ch. 2 p. 2). Le PDCant mentionne en outre les conséquences de la mise en œuvre de ces mesures sur le PAL. En particulier, pour les périmètres construits de catégorie 1, le PAZ doit désigner les constructions à protéger sur la base du RBCI, 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 et les constructions qui altèrent le site. Pour la catégorie 2, le PAZ doit également désigner ces constructions, à l'exception de celles qui altèrent le site. Pour les périmètres environnants de catégorie 1, le PAZ doit désigner les constructions à protéger sur la base du RBCI, 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 (PDCant, Thème 115, ch. 3.3 p. 5 s.). 3.3.4. En l'espèce, dans son préavis défavorable du 17 mai 2019, le SBC a indiqué que "la zone de protection du site construit n'interdit pas la construction de nouvelles constructions principales dans les secteurs non hachurés au PAZ. Par conséquent, de nouvelles constructions sont possibles sur les parcelles eee, bbb et ddd à proximités immédiates de bâtiments protégés. Nous préavisons défavorablement la possibilité de nouvelles constructions principales". Dans son préavis du 12 octobre 2021, le SeCA explique que "la zone de protection du site construit n'interdisant pas la construction de nouvelles constructions dans les secteurs des bâtiments principaux, de nouvelles constructions auraient un impact conséquent sur les bâtiments protégés, notamment sur les art. eee, bbb et

ddd RF. Aucune nouvelle construction ne doit être possible sur ces parcelles afin de protéger l'environnement immédiat des bâtiments protégés".

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 Dans ses observations du 9 mars 2022, le SBC a maintenu intégralement sa position. Dans sa détermination du 4 novembre 2022, le SBC précise que l'art. bbb RF se situe à proximité immédiate de l'église et du château, tous deux possédant une valeur au recensement A et protégés au PAL en catégorie 1, qui implique la sauvegarde intégrale de leur substance. Cette parcelle borde directement le chemin d'accès se situant entre l'église et le château et offre un dégagement sur les biens culturels en cause. Le SBC estime ainsi qu'en cas de nouvelles constructions agricoles sur l'art. bbb RF, les dégagements existants jusqu'alors seraient fortement préterités (dégagements depuis l'église sur le château et dégagements depuis le château sur l'église). Il précise aussi que les recommandations figurant à l'ISOS mentionnent également l'impact négatif que peuvent avoir les silos agricoles, et indique que, bien que le projet agricole envisagé par le recourant sur sa parcelle ne soit pas un silo, une construction agricole de grande dimension constituerait une altération notable du site protégé et de son environnement préservé. Vu les exigences de protection du patrimoine relatives à la fois à la structure du périmètre construit du village, qui doit être strictement préservée, et au dégagement indispensable sur le château ainsi que sur l'église, il se justifie d'exiger de la part de la commune qu'elle introduise un secteur inconstructible tel qu'il l'a exigé dans son préavis et la DIME dans sa décision. Ainsi, le SBC confirme que l'intérêt à la protection du patrimoine n'est pas compatible avec des intérêts privés pour l'implantation potentielle de constructions principales, secondaires et agricoles sur l'art. bbb RF. Dans ses observations du 9 novembre 2022, la DIME explique qu'au vu de la situation de la parcelle du recourant dans l'environnement proche, voire immédiat, du périmètre construit, du château et de l'église protégés en catégorie 1 au PAL, ladite parcelle doit rester autant que possible libre de toute construction.

3.3.5. A titre liminaire, force est de souligner que la parcelle du recourant se trouve sur un site protégé d'importance nationale. De plus, les parties de la parcelle incluses dans l'E et l'EE - soit la plus grande partie de celle-ci - sont soumises aux règles les plus strictes en termes de protection de biens culturels, aussi bien par l'ISOS que par le PDCant. Rappelons que l'ISOS a pour objectif de sauvegarder la substance même du site de l'E et de l'EE (objectif de sauvegarde "A") et le PDCant classe ces deux parties de la parcelle en catégorie 1, laquelle impose les mesures les plus sévères en matière de protection du site.

3.3.6. En l'occurrence, les critères de protection, aussi bien de l'ISOS que du PDCant, recommandent la conservation des espaces libres significatifs pour le périmètre dans lequel s'inscrit l'art. bbb RF. Dans ses observations sur le recours, le SBC - service spécialisé en matière de protection des biens culturels - a exposé de façon circonstanciée et convaincante, en se référant au relevé de l'ISOS, les raisons pour lesquelles cette parcelle est significative pour le site construit recensé à l'ISOS; il peut ici y être renvoyé (cf. consid. 3.3.4 ci-dessus). Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, comme relevé, force est de constater que de nouvelles constructions sur l'art. bbb RF auraient un impact négatif sur le site protégé par l'ISOS et son environnement préservé. En effet, l'implantation de nouvelles constructions sur dite parcelle engendrerait à n'en point douter une altération notable du site en question et de son environnement et n'offrirait plus le dégagement voulu sur le château et l'église, bâtiments protégés en catégorie 1 au PAL. Dans ce contexte et au vu du relevé et des recommandations de l'ISOS ainsi que de l'avis du SBC, la Cour de céans peut entièrement se rallier à l'appréciation de la DIME, selon laquelle la possibilité d'ériger de nouvelles constructions sur l'art. bbb RF ne permet de respecter ni les critères de protection d'un site

protégé selon l'ISOS, ni les critères définis dans le PDCant pour un site de cette importance compte tenu de

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 la configuration des lieux. La préservation d'un espace libre de constructions paraît au contraire manifestement adéquate pour la lisibilité du site construit d'importance nationale situé à proximité. La DIME entend préserver la vue sur les bâtiments protégés depuis le chemin d'accès au château et à l'église et exige impérativement le maintien d'espaces libres. Or, la parcelle du recourant se situe à proximité immédiate de ces derniers; elle est même la parcelle la plus proche des deux bâtiments protégés et assure la liaison entre eux deux. Au regard de cette situation, il apparaît que la mesure rendant inconstructible la parcelle art. bbb RF est indispensable à la lisibilité du site. Pour la partie de la parcelle qui se trouve légèrement en retrait par rapport aux deux bâtiments protégés, l'inconstructibilité répond évidemment aussi au maintien d'espaces libres et contribue ainsi à la mise en valeur du site protégé, surtout pour le périmètre sur lequel sont déjà érigées des constructions. Soulignons en outre que la DIME a aussi décidé de rendre inconstructible la parcelle art. ddd RF, située à l'est de la parcelle litigieuse, au deuxième plan par rapport aux bâtiments protégés, et au bénéfice de l'objectif de sauvegarde "B" selon l'ISOS pour sa partie construite. Le cumul de ces mesures offre un dégagement plus étendu sur les bâtiments protégés que la seule partie reliant le château à l'église et est apte à produire le résultat escompté. Si des constructions devaient être autorisées sur la parcelle du recourant, le recul nécessaire et la vue dégagée sur ces bâtiments tout en hauteur ne seraient en effet plus garantis. Partant, l'inconstructibilité partielle proposée par le recourant ne préserve pas l'objectif visé et ne peut, dans ces conditions, être suivie. Par ailleurs, aucune autre mesure moins restrictive et incisive que celle de rendre inconstructible la parcelle art. bbb RF dans son intégralité ne pourrait atteindre le même résultat, à savoir la conservation de cet espace libre significatif, compte tenu de la situation alentour. En particulier, les prescriptions relatives au périmètre de protection de l'environnement du site construit ne sont pas suffisantes pour atteindre le résultat recherché sur le territoire de Vuissens. Si celles-ci permettent certes de réglementer la constructibilité du secteur par le biais de mesures destinées à protéger le site et à assurer une meilleure intégration des futures constructions dans le périmètre environnant, il n'en demeure pas moins qu'il autorise la construction de nouveaux bâtiments alors que les parcelles situées autour des bâtiments protégés sont largement construites sur le pan sud-ouest/nord-est du village. La seule partie du territoire plus ou moins libre de constructions est constituée en particulier par les deux parcelles visées par les mesures préconisées par la DIME. Partant, force est d'admettre que ces dernières sont en tous points proportionnelles. Au surplus, il faut encore ajouter que le recourant est propriétaire de la parcelle art. ccc RF sur laquelle des constructions demeurent possibles. Celle-ci est accessible depuis son exploitation agricole, puisqu'elle se situe à proximité immédiate de la parcelle art. bbb RF. Partant, il lui est possible d'agrandir son exploitation agricole dans un secteur plus adapté. Dans ces circonstances, l'intérêt public à la protection de l'église et du château prime manifestement l'intérêt privé du recourant.

3.3.7. Au vu de ce qui précède, l'inconstructibilité de la parcelle art. bbb RF conduit certes à une restriction du droit de la propriété et de la liberté économique du recourant. Cela étant, la Cour de céans considère que cette mesure repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et prépondérant, notamment par rapport à son intérêt purement privé, et respecte en tous points les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi.

3.4. Le recourant invoque encore une violation de l'autonomie communale. Même s'il incombe à la commune de procéder à la planification de son territoire, il faut souligner que

l'autorité compétente pour décider de l'approbation des plans d'aménagement est la DIME, à qui il

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 appartient de vérifier si la commune a correctement fait application des principes régissant l'aménagement du territoire (arrêt TC FR 602 2021 114 du 20 avril 2023 consid. 4.6). En l'espèce, comme il a été démontré ci-dessus (cf. consid. 3.3.6 ci-dessus), l'inconstructibilité de la parcelle art. bbb RF répond aux critères de l'ISOS et du PDCant. L'intérêt du recourant et de la commune à permettre la construction d'un bâtiment agricole sur la parcelle précitée ne peut l'emporter sur l'intérêt public à la protection des sites construits d'importance nationale. Ainsi, la DIME, autorité chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune, n'a pas violé l'autonomie communale en imposant l'inconstructibilité de la parcelle art. bbb RF, dans son intégralité. 3.5. Enfin, le recourant ne peut rien déduire du constat fait par la CBC, dans le cadre de la procédure préalable en lien avec la construction qu'il entend ériger. Il ne saurait être contesté, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, qu'en soi les limitations posées par l'ISOS ne s'opposaient à l'époque effectivement pas à la construction d'un bâtiment agricole à certaines conditions toutefois. Soulignons cependant que le SeCA, pour sa part, s'était d'emblée exprimé défavorablement sur le projet qui lui avait été soumis et avait expressément rendu attentif le recourant au fait que son projet devrait respecter en tous points le PAL mis à l'enquête, ce qui ne semble pas avoir été le cas au vu du préavis défavorable du SBC déposé dans le cadre de la procédure de révision générale du PAL, s'opposant à toute nouvelle construction sur sa parcelle. Partant, la prise de position de la CBC ne saurait lier la DIME dans le cadre de la révision générale du PAL de la commune et rien ne l'empêchait de décider de l'inconstructibilité de la parcelle du recourant. 4. 4.1. Sur le vu de tout ce qui précède, la décision de la DIME doit dès lors être confirmée et le recours, mal fondé, rejeté. Au vu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuve formulées par le recourant, l'interpellation des parties n'étant notamment pas susceptible de modifier l'issue de la présente procédure (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TF 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2; TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, art. 59, n. 59.4). 4.2. Il appartient au recourant, qui succombe, de supporter les frais de procédure conformément à l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec 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 8 janvier 2024/ape/mab
Le Président La Greffière

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