

# FR\_GERICHTE 602 2023 122 vom 18. November 2024

FR Kantonsgericht, 2024-11-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2023\\_122](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_122)

FR: FR\_GERICHTE 602 2023 122 du 18 novembre 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2023 122 del 18 novembre 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), contre les refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale, notifiés simultanément, par la recourante, destinataire de la décision attaquée, exploitante de la parcelle et agissant avec l'accord express de l'hoirie propriétaire, le recours est recevable en vertu de l'art. 141 al. 1, voire 3, de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). Il sied en effet de souligner, ainsi que l'a relevé la DIME, que la légalisation en particulier d'un mur d'une hauteur maximum de 2.70 m dépasse la limite de 1.2 m (cf. art. 85 al. 1 let. a du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATEC; RSF 710.11) au-delà de laquelle, jusqu'au 31 décembre 2023, la procédure de permis de construire se déroulait selon la procédure ordinaire, de la compétence, en première instance, du Préfet. Cela étant, dans la mesure où, depuis le 1er janvier 2024, les murs de soutènement, quelle que soit leur hauteur, sont soumis à la procédure simplifiée, que la problématique litigieuse relève principalement de la compétence de la DIME et que, sur recours, le Tribunal cantonal est quoi qu'il en soit compétent, s'agissant de travaux réalisés hors de la zone à bâtir, il sied d'entrer en matière sur les mérites de ce dernier, l'avance de frais ayant été au demeurant versée en temps utile.

### E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

### E. 3

La recourante a indiqué dans son recours qu'elle renonçait à proposer des dégustations devant le cabanon qui a été déplacé, qu'elle entendait réduire la surface fermée de ce dernier pour retrouver sa taille initiale, telle que figurant sur les plans mis à l'enquête (cf. préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 5) mais qu'elle souhaitait maintenir le cabanon à son nouvel emplacement. Cela étant, la CFNP a constaté que le cabanon reposait sur une surface plane d'environ 7x7 m créée à cet effet, recouverte en majeure partie de dalles de béton et entourée à l'ouest par un muret en béton en forme de S d'une cinquantaine de centimètres. Or, il s'avère que tant le recouvrement du terrain et que le muret d'agrément ne figurent pas

sur les plans mis à l'enquête (cf. préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 5). Il en va de même de la clôture en bois rougeâtre délimitant la terrasse devant le cabanon. Dans la mesure où les plans mis à l'enquête en vue de légaliser les travaux entrepris ne correspondent pas aux constructions réalisées sous le cabanon et devant ce dernier, il n'est quoi qu'il en soit pas possible de les légaliser. Il importe en effet que la construction corresponde en tous points aux plans mis à l'enquête et destinés à être intégrés dans le permis de construire. Pour des raisons évidentes de sécurité du droit notamment, une construction doit refléter ce qui a été, ou sera, autorisé par le permis de construire (cf. arrêts TC FR 602 2022 166 du 5 janvier 2024 consid. 2; 602 2023 9 du 9 octobre 2023 consid. 3.2; 602 2022 14 du 5 avril 2022 consid. 4.1). Partant, dès lors que la recourante propose dans son recours des modifications pour le cabanon litigieux – tant quant

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 à son affectation qu'à ses dimensions –, il convient de préciser que la Cour examinera ses griefs uniquement sur la base des plans mis à l'enquête. Ces considérations n'entraînent toutefois aucune conséquence particulière en l'espèce, compte tenu de l'issue du litige.

### **E. 3.2**

Conserver la silhouette de B.\_\_\_\_\_.

### **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 7 de 13

### **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."

### **E. 4.1**

Selon l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont

conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 16a al. 1 1ère phrase LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. Concrètement, l'art. 24 LAT permet l'octroi d'une autorisation de construire pour les constructions situées hors zone à bâtir, ceci, à condition qu'elles s'imposent par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

#### **E. 4.2**

On peut d'emblée rappeler que l'autorité de planification doit se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Confédération (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse, Cst.; RS 101) 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 du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451; cf. ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C\_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). D'une manière générale, 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). La LATeC a notamment pour but de mettre en valeur les sites et les bâtiments dignes d'intérêt (art. 1 al. 2 let. g LATeC). La commune établit un plan d'aménagement local (PAL) qui doit se conformer au plan directeur cantonal (PDCant) et, le cas échéant, aux plans directeurs régionaux (art. 34 al. 2 LATeC). Le PDCant – qui lie les autorités cantonales et communales (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 plan d'affectation des zones (PAZ) qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies (art. 60 al. 1 LATeC).

#### **E. 4.3**

Selon l'art. 6 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral - dont fait partie l'IFP (cf. art. 1 de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, OIFP; RS 451.11) - 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 (al. 1). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (au sens des art. 2 et 3 LPN), la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (al. 2).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 Cette disposition accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts ne soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (arrêts TF 1C\_131/2021 du 4 janvier 2023 consid. 3.1 et les références). A contrario et en dépit de l'accomplissement d'une tâche fédérale, lorsque l'objet protégé n'est pas touché de manière sensible (ou grave), comme en l'occurrence, s'agissant d'une réalisation qui relève

exclusivement de la sphère privée, il suffit de procéder à une pesée libre des intérêts au sens de l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), tout en veillant cependant à ménager le plus possible l'objet inventorié (cf. art. 6 al. 1 LPN; arrêts TF 1C\_131/2021 du 4 janvier 2023 consid. 3.1 et les références). L'art. 5 al. 1 OIFP précise que les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles des objets ainsi que leurs éléments marquants doivent être conservés intacts. Selon l'al. 2 de cette disposition, lorsque les objectifs de protection spécifiques aux objets sont fixés, il convient de tenir compte, en particulier, des formes géomorphologiques et tectoniques ainsi que des formations géologiques remarquables (géotopes) (let. a) et de la dynamique naturelle du paysage, en particulier celle des eaux (let. b). Les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 LPN, tel l'IFP, 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'IFP doit ainsi être transcrit dans les plans 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 (cf. 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).

#### **E. 4.4**

Selon le PDCant (cf. section C, T311. Paysage), les paysages d'importance nationale concernés sont ceux de l'IFP ainsi que ceux de l'Inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. Dans le canton de Fribourg, six paysages d'importance nationale sont recensés, dont l'objet no eee "B.\_\_\_\_\_". L'objet no eee "B.\_\_\_\_\_ " contient une justification de l'importance nationale (ch. 1) et une description de l'objet (ch. 2). En bref, il y est en particulier mentionné que le paysage de B.\_\_\_\_\_ doit sa diversité à l'imbrication harmonieuse des différents milieux agricoles, viticoles, sylvoles et naturels. Il fixe les objectifs de protection comme suit (ch. 3): "3.1. Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages.

#### **E. 4.5**

En application des principes précités, la Commune de B.\_\_\_\_\_ prescrit à l'art. 20 RCU, (Secteur H.\_\_\_\_\_) relatif au périmètre de protection de B.\_\_\_\_\_, que celui-ci est destiné à la protection de ce site (ch. 1). Ses caractéristiques doivent être préservées. Les aménagements et constructions qui vont à l'encontre de ces objectifs de préservation ne sont pas admis (ch. 2). Les constructions agricoles et viticoles existantes sont soumises aux règles de la zone agricole. Seules de nouvelles constructions de peu d'importance au sens de l'art. 85 ReLATEC sont admises. Les aménagements (p. ex.: places de stationnement, places de jeux, aire de repos) et les constructions (p. ex.: refuge) à des fins touristiques sont admis ainsi que l'entretien et l'amélioration du réseau pédestre existant. Les constructions à des fins touristiques devront être limitées dans leurs dimensions et leur impact sur le paysage (p. ex.: refuge). Pour toute nouvelle construction, aménagement ou agrandissement, les mesures d'intégration nécessaires devront être prises (emplacement, matériaux, couleurs, aménagements extérieurs, mesures de plantations, etc.). Toute nouvelle construction doit être accessible par une route d'accès existante. De plus, son besoin doit être démontré en

tenant compte des constructions déjà existantes au sein de la zone (notamment dans le cas de places de stationnement) (ch. 3). Tout projet de construction doit faire l'objet d'une demande préalable qui sera soumise pour préavis au Service de la protection de la nature et du paysage (SNP). Ce dernier se réserve le droit de consulter la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage afin de s'assurer que les projets répondent bien aux buts fixés par l'IFP (ch. 4). La commune a en outre spécifiquement régi les constructions admises en zone viticole (ZVit). Selon l'art. 32 RCU, (Secteur H. \_\_\_\_\_) celle-ci est destinée à la culture de la vigne et à son maintien (ch. 1). Seules des baraques indispensables à la culture de la vigne et ne portant aucune atteinte à l'aspect des lieux sont admises conformément aux prescriptions du droit fédéral: dimensionnement = max. 2.00 m x 3.00 m; hauteur h = max. 2.50 m; distance au bord des chemins et à la limite d'un fond: min. 2.00 m; matériaux et teintes – bois de teinte sombre; toiture = tuiles de teinte rouge ou éternit de couleur sombre (ch. 3).

#### **E. 4.6**

Il sied de rappeler que, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Un 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; 1A 2003 61 du 12 septembre 2007). Lorsqu'un projet est situé dans une zone inscrite à l'IFP, la CFNP, composée de 15 experts du domaine de la protection de la nature et du paysage, est directement concernée et peut être appelée à se prononcer quant à la conformité ou non d'un projet.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13

#### **E. 5.1**

La recourante estime que l'autorité intimée n'a pas fait usage de son pouvoir d'appréciation en reprenant, sans le discuter, le préavis de la CFNP, et en faisant l'impasse sur les griefs qu'elle a avancés à l'encontre de ce préavis. La DIME aurait ainsi commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation. Ce faisant, la recourante s'en prend en réalité à la motivation de la décision attaquée et, partant, se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue.

##### **E. 5.1.1**

Garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé par les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu implique notamment l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision. L'administré doit être en mesure de comprendre les motifs ayant fondé la décision de l'autorité, afin de pouvoir juger de l'opportunité d'un recours et, le cas échéant, attaquer utilement la décision. Il en va de même pour l'autorité de recours, afin qu'elle puisse exercer son contrôle en connaissance de cause. L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties; il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision (cf. ATF 143 III 65 consid. 5.2), étant précisé que la motivation peut être implicite et résulter des

différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

### **E. 5.1.2**

En l'espèce, le SFN a sollicité la CFNP afin qu'elle s'exprime sur les travaux réalisés et leur conformité aux buts de protection de la nature et du paysage auxquels est soumise la parcelle. Son préavis a valeur de rapport officiel au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA, dont la DIME ne pouvait en tirer des conclusions divergentes sans de sérieux motifs. En outre, la CFNP a procédé à une inspection des lieux le 25 février 2022. Elle a rendu sur cette base un rapport circonstancié dont il ressort clairement que les conditions pour l'octroi d'une autorisation spéciale et d'un permis de construire ne sont pas remplies. Il ne peut ainsi être reproché à la DIME un excès négatif de son pouvoir d'appréciation, ainsi que le soutient la recourante, au motif qu'elle se serait principalement fondée sur le préavis de la commission fédérale précitée. La DIME ne s'est pas contentée d'un simple renvoi à ce préavis mais a expressément mentionné les arguments décisifs auxquels elle adhère (cf. décision attaquée p. 4 s.). Il faut en revanche concéder à la recourante que l'autorité intimée n'a pas pris la peine de répondre aux griefs qu'elle a avancés pour remettre en question la pertinence du préavis de la commission fédérale. Elle y a remédié, en partie à tout le moins, dans le cadre de ses observations du 4 janvier 2024, étant rappelé qu'elle n'avait quoi qu'il en soit pas à répondre à l'intégralité des arguments de la recourante. Cela étant, l'autorité de céans dispose du même pouvoir de cognition, en fait et en droit, que la DIME; une éventuelle violation du droit d'être entendu serait quoi qu'il en soit réparée devant l'Instance de céans.

### **E. 5.2**

La requête de la recourante tendant à une nouvelle inspection des lieux doit en outre être rejetée, par appréciation anticipée des preuves. La jurisprudence admet en effet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). En l'espèce, d'une part, comme dit ci-dessus, la CFNP est formée de 15 spécialistes en protection de la nature et du paysage et elle s'est déplacée pour faire le constat des travaux réalisés sans permis. Elle a rendu un rapport fort bien motivé, décrivant la situation prévalant à B. \_\_\_\_\_ en

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 général, précisant en particulier la géomorphologie et l'aspect de la parcelle avant et après les travaux, et contenant des conclusions claires et convaincantes dont il n'y a pas lieu de se distancier, les arguments avancés par la recourante n'y changeant rien. Soulignons en particulier que cette dernière ne conteste nullement les descriptions faites de la situation avant les travaux et des aménagements réalisés. D'autre part, l'écoulement du temps avec la végétalisation du système de soutènement choisi ("TerraMur") dont l'intéressée - et la commune aussi - se prévaut pour prétendre en particulier à une nouvelle inspection des lieux, ne saurait en soi cautionner a posteriori des travaux modifiant par ailleurs "fortement" - ainsi que le décrit la CFNP - la structure géomorphologique du site et portant "sévèrement atteinte" au paysage collinéen de l'endroit, sous prétexte que les modifications sont moins visibles que directement après leur réalisation. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de preuve de la recourante.

### **E. 6**

Dans un premier grief de fond, la recourante prétend que le remodelage du terrain est conforme à la zone viticole, se fondant sur le préavis du SAgrri. Dans son préavis du 12 mai 2020, le service précité a considéré que les travaux effectués étaient dictés par la nécessité d'adapter la topographie des vignes pour une exploitation rationnelle, que l'aménagement prévu correspondait à une demande viticole et que le projet était conforme à l'utilisation de la zone. Le service a toutefois réservé expressément les exigences des autres services, notamment en termes de protection du paysage. En effet, ce n'est pas parce que les travaux réalisés facilitent le travail de la vigne, étant par ailleurs souligné que la recourante n'a jamais prétendu qu'elle ne pouvait pas du tout l'exploiter sur les parties concernées, qu'ils doivent être légalisés. La réserve expresse figurant dans le préavis du SAgrri va dans ce sens. Il ne saurait être question de faire prévaloir, sur le principe, la rationalisation d'une exploitation viticole si la protection du paysage de B.\_\_\_\_\_ est par là préétablie. S'agissant de la stabilité du terrain dont se targue aussi la recourante, il y a lieu de souligner que, selon les constats de la CFNP, de nombreux rangs de vigne suivent la ligne de pente du coteau de B.\_\_\_\_\_, de sorte que la création de terrasses soutenues par des murs n'est généralement pas nécessaire (préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 3, 3e paragraphe), quand bien même la parcelle litigieuse en particulier est située dans un secteur indicatif de glissement. En outre, dans le vignoble de B.\_\_\_\_\_, il y a peu de murs en pierres sèches. Le plus souvent, les ceps sont plantés sur de petites terrasses avec des talus courts, inclinés et non stabilisés, recouverts de végétation. Les murs existants se trouvent surtout au niveau des routes carrossables qui traversent le versant. Des murs isolés sont également ponctuellement visibles dans les vignes pour consolider de plus grandes terrasses (préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 3, 4e paragraphe). Dans ces conditions, force est d'admettre qu'en présence de petites terrasses aux talus courts, comme en connaissait la parcelle litigieuse avant les travaux, ainsi que l'a décrit la CFNP, terrasses sur lesquelles les vignes étaient plantées dans la ligne de pente (cf. préavis de la CFNP du 22 juin 2022, p. 4, 1er paragraphe, et 5, 1er paragraphe), rien ne permet d'affirmer que le terrain en question nécessitait la pose de murs de soutènement pour sa stabilité; le SAgrri ne le retient pas non plus. D'ailleurs, on ne peut pas s'empêcher de relever que, côté amont, au nord-ouest du cabanon, le talus a certes été excavé sur une profondeur d'environ 2,5 m mais sans avoir été sécurisé (préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 5, 3e paragraphe). De même, la terrasse inférieure d'environ 70 m, avec son mur de soutènement de 66 m, est marquée par un talus non stabilisé en grès meuble, seulement partiellement excavé (préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 5, avant-dernier paragraphe). Enfin, selon les plans, les

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 murs de type "TerraMur" présentent tous une inclinaison nettement supérieure à 70°, ce qui signifie, selon le fabricant, qu'ils devraient être plantés de plantes grimpantes et tombantes ainsi que d'arbustes. Or, selon la CFNP, ce n'était pas le cas lors de l'inspection des lieux (cf. préavis de la CFNP du 20 juin 2022, p. 6, 2e paragraphe), ce que la recourante ne conteste pas. Partant, les travaux réalisés ne sont tout au plus que partiellement en mesure de renforcer la stabilité du terrain évoquée par la recourante. Dans ces conditions, force est d'admettre que les travaux litigieux, en particulier la pose de murs de soutènement pour la création des deux terrasses principales, visaient en priorité non pas la stabilisation du terrain mais bien plus une exploitation facilitée du vignoble.

## **E. 7**

Comme déjà souligné, la parcelle litigieuse se trouve entièrement dans le périmètre fédéral de protection de l'objet no eee "B.\_\_\_\_\_". L'emplacement des quatre murs de soutènement végétalisés et du cabanon litigieux est situé en totalité en ZVIt, zone pour laquelle des prescriptions particulières (cf. supra consid. 4.5) ont en outre été prévues par la commune pour tenir compte de la protection de l'IFP.

### **E. 7.1**

La recourante soutient que les travaux ne sont pas en contradiction avec les objectifs de protection de la fiche IFP no eee "B.\_\_\_\_\_". Elle souligne que le projet a eu à cœur de conserver le cordon boisé en aval du talus et qu'il a aussi préservé l'espace vierge de vignes au centre du secteur litigieux. Enfin, elle prétend que l'identité visuelle est quasiment identique à celle qui prévalait avant les travaux. La commune partage ce point de vue.

### **E. 7.2**

Force est d'admettre que la CFNP et la DIME à sa suite ne partagent pas du tout les considérations qui précèdent. Dans son préavis du 20 juin 2022, la CFNP a relevé des changements notables dans l'aspect du paysage visibles à l'œil nu, et ce, même depuis I.\_\_\_\_\_, soit de l'autre côté du lac. La commission fédérale a constaté que "le projet a induit un fort remaniement du terrain (...) avec une excavation manifeste de la partie inférieure du talus, la formation d'une rupture de la pente marquée et la réalisation de murs de soutènement importants (...) qui marquent de manière singulière la forme naturellement ondulée du vignoble versant sud de B.\_\_\_\_\_", ceci en particulier aux alentours du cabanon (préavis de la CFNP du 22 juin 2022, p. 6, dernier paragraphe). La CFNP est d'avis que ces remaniements portent "sévèrement atteinte à la géomorphologie naturelle du site et aux paysage collinéen", en contradiction notamment avec les objectifs 3.1 et 3.3 (préavis de la CFNP du 22 juin 2022, p. 6 in fine).

### **E. 7.3**

En soi, comme déjà souligné, le développement de la végétalisation des "TerraMur" ne saurait permettre de considérer différemment la possibilité de légaliser les travaux litigieux, les couleurs et matériaux ne pouvant servir en particulier à déterminer s'il y a notamment atteinte à la géomorphologie naturelle du site et du paysage collinéen. A cet égard, rappelons que la commission fédérale est une autorité spécialisée en la matière et que ce n'est que si ses considérations sont dénuées de pertinence que ses conclusions peuvent être valablement remises en question. Or, celle-ci a constaté, sur place, que les changements opérés sont visibles à l'œil nu depuis l'autre côté du lac, soit à une distance considérable. Il ne peut dès lors s'agir d'atteintes mineures à la morphologie naturelle du site. Pour s'en persuader, il suffit d'ailleurs de regarder les photos produites par la DIME (cf. dossier DIME, mappe 4, 1ère photo en particulier)

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 mais également celles produites par la recourante elle-même (cf. bordereau recourante, pièce 7, en particulier). Comment d'ailleurs pourrait-il en aller différemment dans la mesure où deux nouvelles terrasses de vignes de 6 m de large ont été construites à la place des nombreuses petites terrasses d'origine, soutenues par des nouveaux murs d'une envergure impressionnante. Le mur de soutènement de la terrasse supérieure mesure une vingtaine de mètres et atteint 2,75 m de hauteur à son point culminant; quant à la terrasse inférieure, elle s'étend sur pas moins de 70 m, le mur sur lequel elle repose mesurant 66 m de long et 2,65 m de hauteur maximale. Ceci sans parler de la terrasse de 7 x 7 m créée pour le cabanon, ayant nécessité la construction d'un mur de

soutènement de 1,75 m d'un côté (sud-est), l'excavation d'une profondeur d'environ 2,5 m au nord-ouest et l'érection d'un autre mur de 2,7 m de hauteur au sud-ouest. Les deux murs de soutènement soutenant les deux terrasses créent une rupture marquée dans la pente, en particulier aux alentours du cabanon, produisant une forme désormais géométrique, comme le décrit de manière très précise la commission, forme qui ne ressemble plus guère à celles arrondies du paysage collinéen de B.\_\_\_\_\_. Les photos produites par la recourante le démontrent également, notamment celles figurant au bordereau, pièce 7. La commune se borne quant à elle à affirmer que les travaux n'ont induit aucune rupture importante de la pente, ce qui ne saurait suffire à invalider ce qui précède, quand bien même la végétalisation des murs a pu contribuer, depuis 2022, à améliorer l'aspect couleur des aménagements litigieux.

#### **E. 7.4**

En l'absence d'une tâche fédérale, la pesée d'intérêts à laquelle il y a lieu de procéder n'est dès lors pas une pesée qualifiée au sens de l'art. 6 al. 2 LPN, mais une pesée libre. Elle doit toutefois être effectuée en tenant compte de l'objet de la mesure en question, qui n'est pas la construction de nouvelles installations, mais essentiellement la protection du site. Dans un tel contexte, il n'y a pas à mettre en balance l'intérêt à la réalisation d'un projet concret et l'intérêt – opposé – à la conservation du site, mais il s'agit de déterminer si les mesures prises satisfont aux objectifs de protection tels qu'ils résultent notamment des inventaires fédéraux (cf. arrêt TF 1C\_131/2021 du 4 janvier 2023 consid. 3.3). Compte tenu des considérations qui précèdent (cf. consid. 7.3), force est d'admettre que les travaux réalisés, s'ils contribuent certes à conserver une utilisation agro-viticole de B.\_\_\_\_\_, vont à l'encontre d'autres objectifs poursuivis par la fiche no eee "B.\_\_\_\_\_", notamment la conservation du paysage collinéen et de ses structures géologiques et géomorphologiques, le maintien de la structure traditionnelle en terrasses du vignoble ainsi que des structures et éléments paysagers caractéristiques, qui revêtent en l'espèce un poids prépondérant. Les travaux ne peuvent, partant, être autorisés au sens de l'art. 24 LAT. Les exceptions des art. 24a à 24e LAT ne trouvent quant à elles manifestement pas application en l'espèce. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que la DIME a refusé l'autorisation spéciale et, à sa suite, la commune le permis de construire y relatif.

#### **E. 8**

La recourante estime encore que la décision de la DIME viole l'égalité de traitement, dans la mesure où elle aurait appliqué un régime différent à l'art. fff RF B.\_\_\_\_\_, secteur G.\_\_\_\_\_, pour la construction de murs de soutènement d'une hauteur de 3 m.

#### **E. 8.1**

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1, 346 consid. 6 et les arrêts cités).

#### **E. 8.2**

En l'occurrence, il convient une nouvelle fois de rappeler que la zone viticole protégée à l'IFP, ici litigieuse, limite fortement les possibilités de modifications du terrain. La

recourante n'apporte aucun élément concret ni ne précise en quoi sa situation serait comparable avec les travaux autorisés sur la parcelle art. fff RF B.\_\_\_\_\_, secteur G.\_\_\_\_\_, si ce n'est qu'elle explique qu'il s'agissait de murs de soutènement de 3 m. Le projet de l'art. fff RF a fait l'objet d'une procédure de demande de permis de construire ab initio. Il s'agissait de travaux de remodelage du terrain, avec notamment la diminution de moitié de la hauteur d'un mur et la suppression d'un autre mur en bois laissant sa place à un talus herbacé. La CFNP a aussi dû se prononcer sur la conformité du projet en question avec les objectifs de protection de la fiche no eee "B.\_\_\_\_\_". Dans son préavis du 19 avril 2022, la commission a relevé que, si le remodelage des terrasses induira une réduction du nombre de terrasses, un élargissement de celle-ci et des talus plus marquants dans le paysage - à l'instar il est vrai des travaux réalisés par la recourante -, la construction voisine prévoyait en revanche, en contrepartie, "la suppression des murs de soutènement en traverses de chemins de fer et poutres métalliques, ce qui constitue une réparation d'atteintes paysagères existantes non négligeable dans ce secteur du vignoble"; dans son ensemble, la commission a estimé que le projet en question ne constituait dès lors qu'une atteinte légère à la structure traditionnelle des vignes. La commune ne peut tirer argument de l'existence de murs isolés ponctuellement visibles dans les vignes au moyen de techniques et de matériaux les plus divers, dans la mesure où la commission fédérale les qualifie d'inesthétiques et qu'elle tente, à juste titre, de les éradiquer. Soulignons, par ailleurs, que les murs existants se trouvent surtout au niveau des routes carrossables qui traversent le versant (cf. préavis de la CFNP du 22 juin 2022, p. 3, 4e paragraphe), alors que les travaux litigieux sont situés au milieu du vignoble à 200 m en aval de la bande de forêt supérieure et à 200 m en amont de la route cantonale (cf. préavis de la CFNP du 22 juin 2022, p. 4, 1er paragraphe). De plus, selon la commission, le remodelage léger des terrasses dans le projet réalisé sur la parcelle voisine n'altère pas les structures géologiques et géomorphologiques du coteau de B.\_\_\_\_\_, au contraire des terrasses réalisées par la recourante. Enfin, soulignons que le Tribunal n'est quoi qu'il en soit pas lié par une pratique qui pourrait s'avérer illégale, s'il se prononce pour la première fois sur la légalité de tels travaux. Partant, la recourante ne peut manifestement pas se prévaloir d'une quelconque inégalité de traitement.

## **E. 9**

Sur le vu de tout ce qui précède, le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de justice (cf. art. 131 CPJA). Pour le même motif, elle n'a pas droit à l'octroi de dépens. La commune n'y a pas droit non plus, s'agissant d'une tâche qui lui revient (art. 139 CPJA), d'autant moins ici qu'elle a conclu à l'admission du recours, que les constructions litigieuses sont situées hors zone à bâtir et que la commune est liée par la position de la DIME.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Des frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà prestée. 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 18 novembre 2024/ape/vaa Le Président Le Greffier-stagiaire

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