

Ile Cour administrative. Séance du 15 janvier 1999. Statuant sur le recours interjeté le 19 mai 1998 (**2A 98 30**) par **François CHERVET**, à Praz, représenté par Me Jean-François de Bourgknecht, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 8 avril 1998 par la **Direction des travaux publics** à la suite du recours interjeté le 10 octobre 1996 par les Hoirs de feu Alfred Chervet et la décision rendue le 8 avril 1998 par la **Direction des travaux publics** à la suite de son recours du 19 novembre 1996; (**protection des biens culturels; Château de Praz; PAL du Bas-Vully**)

En fait:

- A. François Chervet est propriétaire du château de Praz, sis sur le territoire de la Commune du Bas-Vully. Le château est formé d'un complexe immobilier de trois bâtiments (n° 1, 3 et 5 de la rue du Château) lié à un domaine viticole. Ces constructions abritent les installations nécessaires à la vinification et à l'encavage de la production du domaine ainsi qu'un logement au 1^{er} et 2^{ème} étage.

Selon l'ancien plan d'aménagement local (PAL) adopté par le conseil communal en 1987, ces bâtiments étaient intégrés dans la zone village A. La réglementation communale y relative ne prévoyait pas directement la mise sous protection de ces immeubles. L'art. 14 du règlement communal d'urbanisme (RCU) mentionnait cependant que toute la zone de village A était destinée à protéger le patrimoine bâti. Conformément au chiffre 2 du même article, toute construction, reconstruction ou transformation à l'intérieur de cette zone devait faire l'objet d'une demande préalable au sens des art. 184 et 185 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

Par arrêté du 13 juin 1989, le Conseil d'Etat a approuvé partiellement le PAL de 1987. Il a refusé son approbation à la zone sans affectation située entre la route cantonale et le lac en exigeant que ce secteur soit classé en zone agricole. Le gouvernement a, par ailleurs, requis de la commune qu'elle revoie l'organisation de la zone village en prévoyant des zones libres de construction.

Pour se conformer aux injonctions du Conseil d'Etat, la commune a entrepris, en juin 1991, une révision complète de sa planification. Elle a mis à l'enquête publique le plan d'affectation des zones révisé du 24 mars au 24 avril 1995 et du 16 février au 18 mars 1996.

La partie principale du Château de Praz (bâtiment sis au n° 1 de la rue du château inscrit sous n° 6 dans l'annexe des bâtiments protégés au RCU) a été désormais placée sous un degré A de protection des biens culturels. Les parties arrières (sises au n° 3 et au n° 5 de la rue du Château et inscrites sous n° 7 et n° 9 dans l'annexe) bénéficient d'un degré B.

(Remarque: pour des questions de lisibilité, il sera ci-après uniquement fait référence aux numéros des bâtiments tels qu'ils sont inscrits dans l'annexe au RCU, soit aux n° 6, 7 et 9)

- B. Par lettre du 23 avril 1995, feu Alfred Chervet, à l'époque encore propriétaire d'une partie du château (bâtiments n° 6 et 7), s'est opposé au classement du bâtiment n° 6 en valeur A; selon lui, la construction en question méritait tout au plus d'être classé en valeur B. Son opposition portait également sur d'autres questions qui ne font pas l'objet de la présente procédure.

Parallèlement, le 23 avril 1995 et le 18 mars 1996, François Chervet s'est opposé aux mesures de classement du bâtiment n° 9. Il a contesté également l'art. 22 RCU qui interdit l'accostage à terre dans la zone riveraine du lac et des berges ainsi que la suppression d'une "fenêtre" (zone d'utilité publique) prévue à l'est de celle qui existe à la hauteur de l'hôtel Bel-Air.

- C. Par décision du 31 août 1996, le Conseil communal du Bas-Vully a rejeté l'opposition de feu Alfred Chervet, dont la cause avait été reprise par l'hoirie.

Le 17 octobre, l'autorité communale a rejeté également l'opposition de François Chervet, après avoir constaté que ce dernier avait retiré son opposition relative à la mesure de protection du bâtiment n° 9, classé en valeur B pour la partie ancienne et en valeur C pour la partie nouvelle.

- D. Agissant le 10 octobre 1996, les hoirs de feu Alfred Chervet ont recouru devant la Direction des travaux publics (ci-après, la Direction) contre la décision de la commune rejetant l'opposition. Le 19 novembre 1996, François Chervet a également recouru contre la décision le concernant, contestant le classement de la partie ancienne du bâtiment n° 9 en valeur de protection B.

Par décision du 8 avril 1997, la Direction a admis partiellement le recours des hoirs d'Alfred Chervet sur un point annexe. Elle a confirmé pour le surplus l'attribution du degré A de protection au bâtiment n° 6 en considérant qu'en tant que maison vigneronne typique, qui plus est particulièrement bien conservée, cette bâtisse est le témoin de l'activité sociale traditionnelle propre à la région du Bas-Vully. Elle a relevé que l'intérêt du bâtiment ne

réside pas seulement dans son enveloppe extérieure, mais également dans ses parties internes et ses décors, eux aussi conservés quasiment de façon intacte. Définir plus précisément quels éléments intérieurs devront être intégralement conservés et lesquels pourront, au contraire, être modifiés et dans quelle mesure relève d'une éventuelle procédure de permis de construire. La Direction a estimé qu'il n'est pas possible, au stade de l'approbation du plan des zones et de son RCU, de se prononcer sur l'admissibilité de toutes les transformations qui pourraient être envisagées.

Le même jour, la Direction a rejeté le recours interjeté par François Chervet. Elle a considéré que, dans sa partie ancienne, le bâtiment n° 9 n'a subi que très peu de transformations, qu'il a conservé sa structure ainsi que ses principales composantes architecturales, ce qui justifie d'attribuer le degré de protection B. L'autorité a rejeté également les conclusions du recourant tendant à la création de passerelles collectives sur la lac de Morat. Aucune base légale ne permet d'exiger ces installations de la part des communes. Pour le surplus, les griefs concernant le règlement communal d'urbanisme ont été écartés; la Direction n'a notamment pas retenu les critiques du recourant visant l'art. 22 RCU qui traite des pontons d'accostage et de l'interdiction d'accostage à terre dans la zone riveraine. Elle a considéré que, sur ces points, le recourant s'en prend en réalité aux solutions retenues par le Conseil d'Etat dans son arrêté de 1973 (RSF 753.12).

- E. Agissant le 19 mai 1998, François Chervet a contesté devant le Tribunal administratif les deux décisions rendues le 8 avril 1998 par la Direction des travaux publics suite à son propre recours et au recours des hoirs d'Alfred Chervet. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision concernant la mise sous protection en degré A du bâtiment n° 6 de l'annexe du RCU, ainsi que l'annulation des décisions relatives au contenu de l'art. 22 ch. 1 al. 3 RCU et à l'attribution des frais.

Il demande que le bâtiment n° 6 soit mis sous protection en degré B et que l'art. 22 ch. 1 al. 3 RCU soit remplacé par le texte suivant: "Le canton et la commune établissent et réalisent un plan d'aménagement de passerelles collectives dans un délai de trois ans; ce plan sera mis à l'enquête selon les règles de la LATeC. Une fois le plan réalisé, l'accostage à terre sera interdit dans la zone".

S'agissant tout d'abord de la protection des biens culturels, le recourant prétend que la mise sous protection des biens culturels immeubles implique nécessairement leur recensement préalable, au sens de l'art. 44 de la loi sur la protection des biens culturels (LPBC; RSF 482.1). Or, en l'espèce, le bâtiment ne figurerait dans aucun inventaire cantonal, mais seulement à l'ISOS, qui n'en est d'ailleurs qu'au stade de projet pour la Commune du Bas-

Vully. Le recourant critique le fait que la Direction a voulu une protection de même degré pour toutes les parties du bâtiment. Or, il est, à son avis, possible d'adopter des mesures de protection différenciées tout en respectant l'art. 22 al. 1 LPBC. Il se plaint que le niveau de protection A crée un véritable carcan empêchant pratiquement toute modification à l'état de chose existant. Sous réserve de deux poêles en faïence, de l'un ou l'autre piliers soutenant les escaliers et de quelques autres éléments d'origine, il n'existe aucun élément intérieur qui mériterait une protection accrue de niveau A; notamment, il n'y a pas de décors particulier qui justifierait une telle mesure. Le décor baroque invoqué par la Direction a disparu au moins depuis 1932, date d'une précédente rénovation du château. Invoquant la Charte de Venise, le recourant estime que le degré A appliqué à la cave aurait pour effet de limiter excessivement les possibilités d'adapter son exploitation aux techniques nouvelles. Il incombe à l'autorité de justifier la mesure restrictive de protection déjà lorsqu'elle la prend et pas seulement lors de son application, à l'occasion d'un projet de construction. A défaut, il incomberait ultérieurement au propriétaire de démontrer que son projet n'est pas incompatible avec la mesure de protection excessive, ce qui reviendrait à renverser le fardeau de la preuve. C'est à l'autorité qu'il incombe de prouver, d'entrée de cause, la nécessité et l'étendue de la protection. En l'espèce, la mesure litigieuse qui se borne à placer l'intégralité du bâtiment sous un degré de protection A est disproportionnée.

Le recourant estime en outre que la réglementation concernant les rives du lac et notamment les conditions d'amarrage des bateaux laisse à désirer. Son objectif est de donner à la commune un instrument qui contribue à mettre de l'ordre dans ce secteur. Il attend ainsi que l'autorité communale prenne enfin des décisions sur ce sujet sans renvoyer l'affaire au canton.

- F. La Commune du Bas-Vully conclut au rejet du recours en se référant aux considérant de la décision attaquée.
- G. Le 15 septembre 1998, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une inspection des lieux. Les représentants de l'Etat ont souligné à cette occasion qu'en ce qui concerne l'extérieur du bâtiment n° 6 et la cave, la protection assurée par un degré A ou B serait en l'espèce identique. De même, il a été constaté que le 2^{ème} étage est constitué de pièces gagnées sur le galetas lors de la rénovation de 1932 et qu'aucun élément ne mérite individuellement la protection de degré A. Les seuls éléments de valeur dignes d'une protection A se trouvent au 1^{er} étage.
- H. Le 13 novembre 1998, le recourant a déposé ses observations suite aux enquêtes ainsi que les photographies requises lors de l'inspection des lieux.

Tout en maintenant ses conclusions tendant à l'attribution d'un degré de protection B, le recourant déclare qu'il admettrait que soient protégés au niveau A les éléments suivants: au salon: la cheminée du salon; dans le bureau: le fourneau à catelles et la cheminée; dans la pièce sur terrasse: le fourneau et le plafond; dans la chambre des parents: le fourneau. S'agissant de la question de l'égalité de traitement entre le château de Praz et les autres bâtiments classés dans la commune en valeur de protection de degré A, le recourant indique que le château est la seule bâtisse qui serve encore à l'exploitation viticole et qu'il y a donc lieu de tenir compte des besoins d'une telle entreprise. Il rappelle également que sa propriété est jugée d'importance régionale B, non d'intérêt national, par l'inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu des art. 80a al. 3 LATeC et 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

Dans la mesure où suite à l'acte de partage du 7 novembre 1997, François Chervet est devenu propriétaire de l'intégralité du Château de Praz, il a qualité pour recourir non seulement contre la décision du 8 avril 1998 le concernant personnellement, mais aussi contre celle statuant sur le recours formé par les hoirs d'Alfred Chervet.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction des travaux publics concernant le rejet d'une opposition en matière de modification d'un plan d'affectation des zones, le Tribunal administratif peut revoir uniquement 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. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 a contrario CPJA).

Dans la mesure où la Direction des travaux publics a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 litt. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins

une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. 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).

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). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction des travaux publics - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation.

3. a) Selon l'art. 19 let. a LPBC, peuvent être mis sous protection les biens culturels immeubles ainsi que les parties intégrantes et les accessoires qui présentent un intérêt propre.

L'art. 20 LPBC prévoit que les biens culturels immeubles sont mis sous protection par les instruments et selon les procédures de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

En vertu de l'art. 22 LPBC, sauf disposition contraire, la protection d'un bien culturel s'étend à l'objet dans son ensemble, soit, pour les immeubles, aux structures et éléments extérieurs et intérieurs et, le cas échéant, aux abords, au site et aux objets archéologiques enfouis.

- b) Faisant application de l'art. 20 LPBC, la Commune du Bas-Vully a adopté l'art. 27 RCU, intitulé "Mise sous protection de bâtiments". Il est prévu, dans la zone village, que tous les bâtiments soient mis sous protection à l'exception de ceux repérés par une étoile. Seuls les bâtiments de valeur B et A sont repérés par une pastille rouge; les autres étant de valeur C.

La réglementation communale fixe trois degrés de protection:

La protection C implique la conservation de la structure et des composantes principales du caractère architectural en relation avec la sauvegarde d'un site et/ou d'un paysage.

La protection B impose, en plus des prescriptions relatives au degré de protection C, la conservation des éléments essentiels des aménagements intérieurs d'origine.

Enfin, la protection A ordonne, en plus des prescriptions relatives aux degrés de protection C et B, la conservation des "éléments de décors + revêtements intérieurs et des aménagements extérieurs (jardins, parcs, etc)".

- c) L'argument du recourant selon lequel il n'y aurait pas lieu de prévoir la protection litigieuse du bâtiment parce que cet immeuble ne figurerait pas au recensement des biens culturels est dépourvu de pertinence. S'il est vrai que le recensement sert à guider les autorités de planification lorsqu'elles établissent le plan d'aménagement local (art. 45 al. 2 LPBC), rien n'indique que l'absence de la mention d'un bien culturel au recensement interdirait de le mettre sous protection en application de l'art. 20 LPBC. L'instrument d'aide à la décision que constitue le recensement ne saurait faire à obstacle à une mise sous protection.
- d) Il est admis par toutes les parties en présence qu'en l'occurrence, l'extérieur du bâtiment n° 6 ainsi que sa cave et son 2^{ème} étage sont suffisamment protégés par une mesure de protection de degré B. Seuls les pièces du 1^{er} étage présentent des revêtements intérieurs et des accessoires justifiant une mesure de protection de degré A. La question à résoudre est donc celle de savoir si la présence de quelques objets de valeur relevant du degré de protection A dans le Château de Praz justifie le classement complet de celui-ci au degré maximal de protection.

En principe, il ne fait pas de doute que la protection d'un bien culturel s'étend à l'objet dans son ensemble ainsi que le prévoit l'art. 22 LPBC. Toutefois, cette dernière disposition réserve clairement la possibilité de prévoir des exceptions à la règle générale ("sauf dispositions contraires"). De telles exceptions sont nécessaires lorsque la mise en oeuvre sans nuance de la règle générale aboutit à une violation du principe de la proportionnalité.

En premier lieu, il faut constater que, déjà actuellement, le Château de Praz ne fait pas l'objet d'une protection uniforme. Le bâtiment n° 6 bénéficie d'un degré A, le bâtiment n° 7 d'un degré B et le bâtiment n° 9 à la fois d'un degré B pour la partie ancienne et d'un degré C pour la partie nouvelle.

L'affectation d'un degré A pour le bâtiment n° 6 n'a aucun sens en ce qui concerne la cave et le 2^{ème} étage. Cela signifie donc que pour ces parties du bâtiment, il sera nécessaire, en cas de maintien de la décision attaquée, d'accorder des dérogations pour toute transformation, rénovation ou modernisation des installations de vinification ou du galetas. Or, la multiplication des dérogations n'est pas judicieuse en cas de mise sous protection. On affaiblit la protection donnée à un bâtiment en multipliant les dérogations sous prétexte que telle ou telle partie de l'ouvrage ne mérite pas le degré de protection en cause. Avec le temps, il devient de plus en plus difficile de déterminer ce qui est vraiment protégé et d'expliquer pourquoi une certaine dérogation a été accordée dans un cas et pas dans un autre. Le résultat d'une protection globale mal adaptée assortie de multiples dérogations aboutit à ce qu'on ne sache plus avec clarté ce qui est autorisé de faire dans le bâtiment protégé; il convient ainsi, dans la mesure du possible, d'adapter le degré de protection à la valeur réelle de l'ouvrage. La mise en oeuvre de la protection des biens culturels par le biais des mesures d'aménagement du territoire, plutôt que par des mesures de protection indépendantes, vise à laisser une certaine souplesse au système; la protection a une étendue et des effets clairement déterminés, mais adaptables aux situations particulières (cf. Message du Conseil d'Etat du 19 février 1990 accompagnant le projet de loi sur la protection des biens culturels, p. 33). Il convient donc de moduler autant que faire se peut la mesure d'aménagement en fonction de la valeur de l'immeuble et des circonstances locales.

D'un autre côté, une inscription dans le plan d'aménagement local n'est pas compatible avec un haut degré de détails. Il ne saurait, par exemple, être question d'encombrer le RCU d'annexes contenant des listes exhaustives de revêtements intérieurs et d'accessoires répartis en fonction des pièces d'un bâtiment. De même, il ne faut pas perdre de vue qu'une mesure de protection des revêtements intérieurs ne vise pas seulement l'objet pris isolément; cette protection touche aussi à son environnement, au site dans lequel il est mis en valeur. Il est nécessaire que cet environnement immédiat puisse faire l'objet d'un contrôle de la part des autorités et, dans ce sens, l'exigence de l'art. 22 LPBC d'une protection d'ensemble doit être respectée.

En l'occurrence, il faut constater que la mise sous protection de degré A de l'intégralité du bâtiment n° 6 est disproportionnée. Aucun motif ne justifie d'aménager un droit de regard des autorités sur les éléments de décors de l'extérieur du bâtiment, de la cave et du 2^{ème} étage. Pour ces parties de l'immeuble, un degré de protection B, admis expressément par le propriétaire, est largement suffisant, comme le reconnaissent les représentants du service des biens culturels.

En revanche, l'inspection des lieux a montré que le 1^{er} étage présente une unité de style très forte. A l'exception de la salle d'eau, les cinq autres pièces présentent des éléments de revêtement qui créent un ensemble. De l'aveu même du recourant, quatre pièces contiennent des revêtements et accessoires relevant manifestement du degré de protection A. Lors de l'inspection des lieux, les représentants de l'Etat ont relevé d'autres éléments intérieurs comme étant dignes de protection, même si ces derniers sont contestés par le recourant. Face à cette situation, et sans même devoir se prononcer sur la divergence qui apparaît entre les parties quant à la valeur de ces quelques objets, il faut prendre acte de la présence importante et incontestée de revêtements et d'accessoires de valeur sur cet étage et de la nécessité de garantir leur intégration optimale dans le site pour admettre que ce niveau du bâtiment, dans son intégralité, doit bénéficier d'une protection de degré A.

Le classement à un certain niveau de protection d'un étage complet d'un bâtiment est parfaitement réalisable sur le plan de la technique d'aménagement du territoire. Les limites de la protection sont clairement définies dans l'espace et évitent de recourir à des dérogations pour transformer les autres parties de l'immeuble qui ne méritent pas une telle protection. Il est vrai que cela peut compliquer quelque peu le travail des autorités en cas de subvention des travaux de restauration, les entreprises devant distinguer, dans leurs factures, ce qu'elles ont effectué au profit de la partie protégée. Cela n'implique cependant pas un travail tel qu'il serait disproportionné de l'imposer au service des biens culturels.

De même, le bâtiment en cause n'est pas unique au point de justifier de renoncer à la protection ordinaire par le biais du plan d'aménagement local et de recourir à une série de mesures de protection indépendantes prises par la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles. Ce procédé exceptionnel n'est pas nécessaire dans la mesure où il est possible de moduler la protection de manière suffisante dans le PAL et par le RCU et ses annexes.

4. Le recourant conteste par ailleurs l'art. 22 ch. 1 al. 3 RCU qui interdit l'accostage à terre dans la zone riveraine du lac et des berges. Il propose une formulation du texte qui impose à la commune de créer des passerelles collectives dans un délai de trois ans.

Ce faisant, le recourant perd de vue que le Tribunal administratif ne revoie pas l'opportunité de la politique d'aménagement choisie par la commune et confirmée par la Direction des travaux publics. Aucune obligation légale n'impose à la commune de construire des passerelles collectives contre son gré. L'absence de la solution proposée par le recourant dans le RCU ne

constitue donc pas une violation du droit et, par conséquent, sa proposition, qui relève de la pure opportunité, est irrecevable.

Quant à l'interdiction d'accoster à terre dans la zone de protection des rives, il faut constater que la mesure, apte à garantir la protection des rives, n'est pas disproportionnée, dès lors que des possibilités limitées d'accostage sont prévues sur le territoire communal et que des pontons d'accostage existent encore.

La commune est d'ailleurs consciente du problème puisqu'elle a édicté l'art. 3 ch. 1 al. 2 RCU qui renvoie à une réglementation spéciale des pontons d'accostage selon un concept à établir d'entente entre les autorités cantonales et communales.

5. Il appartient au recourant qui n'obtient que partiellement gain de cause de supporter une partie des frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

La commune et l'Etat, en tant que collectivités publiques, sont exonérés de leur part aux frais dès lors que leurs intérêts patrimoniaux ne sont pas ici en cause (art. 133 CPJA).

Le recourant a droit à une indemnité de partie réduite (art. 138 al. 2 CPJA).

**Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :**

1. Dans la mesure où il est recevable, le recours est admis partiellement. Le bâtiment figurant sous n° 6 à l'annexe 1 "Bâtiments protégés" du RCU bénéficie d'un degré de protection A pour le 1^{er} étage et d'un degré B pour le reste. Le recours est rejeté pour le surplus.
2. Une partie des frais de procédure est mise à la charge du recourant, par 350 fr.
3. Une somme de 1'704 fr (y compris 104 fr. de TVA) à verser à Me de Bourgknecht à titre d'indemnité de partie est mise à la charge de la Commune du Bas-Vully et de l'Etat de Fribourg, à raison de 852 fr. chacun.

4. Le présent arrêt est communiqué:
- a) au mandataire du recourant;
 - b) à la Commune du Bas-Vully;
 - c) à la Direction des travaux publics;
 - d) au Service des biens culturels, pour information.