

602 2009-9

Arrêt du 28 octobre 2009

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président : Michel Wuilleret
Juges : Christian Pfammatter, Josef Hayoz

PARTIES

DIRECTION DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT, rue de l'Hôpital 1, case postale, 1701 Fribourg, **recourante**,

Contre

PREFET DU DISTRICT DE LA GLANE, Château, case postale 96, 1680 Romont FR, **autorité intimée**,

X. Sàrl, intimée, représentée par Me Pierre Perritaz, avocat, bd de Pérolles 21, case postale 656, 1701 Fribourg,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 19 février 2009 contre la décision du 27 janvier 2009

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 30 juin 2004, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé la révision du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de Romont. L'immeuble sis à l'Impasse de la Belle-Croix 2 y figure comme bâtiment protégé au sens de l'art. 9 du règlement communal d'urbanisme (RCU).

Par ailleurs, selon la fiche de mesure "FM n° 6.2" annexée au plan des zones, le secteur englobant ce bâtiment est délimité comme étant un périmètre du site construit à protéger, ceci en conformité avec l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) qui classe Romont dans les sites d'importance nationale et attribue au secteur en cause un objectif de sauvegarde A. Dans le cadre de l'approbation, la DAEC a toutefois constaté que les "périmètres du site construit à protéger" prévus par les fiches de mesure "FM 6" ne correspondaient à aucun article du RCU. Il n'était donc pas possible de les approuver. Si ces périmètres étaient maintenus, ils devaient être introduits dans le plan des zones et se référer à un article du RCU.

B. Le 13 avril 2006, nonobstant le caractère protégé du bâtiment Impasse de la Belle-Croix 2, le Préfet du district de la Glâne a accordé à la société X. Sàrl un permis de le démolir. Alors même qu'un recours contre cette décision avait été déposé par la Direction de l'instruction publique et du sport (DICS) devant le Tribunal administratif, la propriétaire a illégalement démolie l'immeuble, rendant sans objet la procédure (cf. décision présidentielle du 8 août 2006).

C. Le 11 juin 2007, X. Sàrl a déposé une demande de permis de construire afin d'ériger un immeuble de 10 logements en PPE avec parking souterrain de 14 places en lieu et place du bâtiment protégé démolie. La mise à l'enquête publique du projet n'a suscité aucune opposition.

Le 10 juillet 2007, la Commune de Romont a émis un préavis favorable sans condition, tout en remarquant que "par rapport à l'environnement du bâtiment, la conception architecturale mériterait d'être plus poussée, plus particulièrement au niveau de la toiture".

Pour sa part, le 16 août 2007, rappelant que le projet prend place dans un ensemble bâti auquel l'ISOS attribue un objectif de sauvegarde prioritaire et qu'il remplace un ancien bâtiment protégé qui définissait une composante significative du caractère de l'ensemble bâti concerné, la Commission des biens culturels a préavisé négativement la demande de permis de construire. Elle a souligné que, suite à la procédure d'approbation de la révision du PAL du 30 juin 2004, le RCU devait être complété par des prescriptions relatives au périmètres de protection du site construit. S'agissant d'un secteur appartenant à la catégorie 1 des sites bâtis à protéger selon le plan directeur cantonal, le règlement devrait contenir les mesures suivantes dans l'objectif de la conservation du caractère du site:

- Interdiction de toute nouvelle implantation de constructions;
- En cas de transformation ou de reconstruction, maintien du volume (hauteur au faîte et à la corniche) et maintien du caractère du bâtiment existant;
- Suppression des constructions qui altèrent le caractère du site;

➤ Conservation des composantes du caractère historique des espaces libres.

La Commission a considéré que le projet ne satisfaisait manifestement pas aux prescriptions qui devraient compléter le règlement communal.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a également émis un préavis défavorable en constatant qu'il n'était pas acceptable que l'absence momentanée de précision sur le secteur évite l'analyse sous l'angle de l'intégration au site.

D. Sans convier les services spécialisés cantonaux, le préfet a organisé une séance de discussion, le 2 juillet 2008, entre la commune et le constructeur afin de trouver une solution permettant l'octroi du permis de construire. A cette occasion, le conseil communal a confirmé son préavis positif tout en exigeant une meilleure intégration du bâtiment dans le site. Sur cette base, X. Sàrl a établi quelques esquisses, le 9 septembre 2009, modifiant légèrement le projet. Le 16 septembre 2008, la commune a fait savoir qu'à son avis, les esquisses produites ne répondaient pas du tout aux critères d'intégration dans l'environnement bâti et que le bureau d'architecte n'avait porté aucune réflexion constructive et approfondie dans ce sens. Le conseil communal a indiqué qu'il ne pouvait pas accepter le projet. Communiquant un projet de modification du PAL allant dans le sens requis par la décision d'approbation de 2004, il a demandé que le dossier soit traité en conformité avec ces nouvelles règles.

E. Par décision du 27 janvier 2009, le préfet a accordé le permis de construire requis. Dans une note du même jour notifiée aux requérants, à la commune, au SeCA et à la Commission des biens culturels, il a motivé son prononcé en constatant que le projet satisfaisait aux exigences de la zone à moyenne densité et qu'aucune mesure de protection particulière, liée à un périmètre de protection du site, n'était en vigueur puisque la commune n'avait pas donné suite à la décision d'approbation de 2004 concernant ces secteurs. Il a jugé que les restrictions découlant d'une réglementation particulière du périmètre n'entreront en vigueur qu'une fois dûment approuvées par les autorités compétentes. Enfin, rappelant que la commune n'avait pas requis la suspension de la procédure en application de l'art. 85 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), il a estimé qu'il n'avait pas à ordonner d'office cette mesure dès lors que la procédure de demande de permis avait déjà duré 19 mois et que rien n'avait été entrepris par la commune pour modifier le PAL. Il a relevé en outre que les mesures préconisées par la Commission des biens culturels n'avaient aucun sens dès lors que le bâtiment protégé avait été démoli. Le fait que cet acte ait été illégal n'était pas déterminant en l'état de la législation. Enfin, le préfet s'est déclaré sceptique quant à la justification d'une protection et de restrictions spéciales à cet endroit en relevant que l'ancienne forge avait d'ores et déjà été transformée dans un gabarit qui ne correspondait pas à celui d'origine et que l'amélioration de la sécurité routière impliquerait tôt ou tard un remodelage du carrefour de la Belle-Croix, qui risquait bien de ne pouvoir se faire sans remettre en cause l'implantation des bâtiments protégés existants encore actuellement. A son avis, l'implantation et les accès à l'immeuble projeté par les requérants allaient dans le bon sens.

F. Agissant le 19 février 2009, la DICS a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 27 janvier 2009 dont elle demande l'annulation. Elle estime que, dans la mesure où, suite à la décision d'approbation du 30 juin 2004, la commune devait adapter son PAL en y intégrant les exigences du plan directeur cantonal qui reprennent les données ISOS relatives au secteur de Romont, le préfet ne pouvait pas accorder le

permis de construire et aurait dû suspendre la procédure en application de l'art. 85 LATeC. La recourante relève que la démolition illégale du bâtiment protégé ne saurait justifier de renoncer au maintien du périmètre de protection prévu par la commune dans son PAL de 2004. La présence de quatre autres bâtiments relevés par l'ISOS et protégés justifie encore et toujours que des mesures de protection soient prises pour ce périmètre. Le fait que la commune ait tardé dans la mise en œuvre de la décision d'approbation de 2004 ne permet pas de douter de sa volonté de prendre des mesures de protection, ni de la crédibilité ou de l'acceptabilité des mesures préconisées par la Commission des biens culturels. En exprimant son scepticisme quant à la justification des mesures de protection, le préfet a outrepassé ses compétences puisqu'il met en question les données de l'ISOS et les dispositions du plan directeur cantonal. Quant à l'amélioration de la circulation routière, la DICS souligne qu'aucun projet dans ce sens n'est en cours et que, pour la catégorie de site concerné (catégorie 1), le plan directeur cantonal demande que les aménagements de chaussées soient adaptés au caractère du site.

Dans l'hypothèse où une suspension de la procédure en application de l'art. 85 LATeC n'entrerait pas en considération, la recourante demande que le permis de construire soit refusé en application de l'art. 155 LATeC. Dans un site à protéger au sens du plan directeur cantonal, l'exigence de qualité architecturale impose une adaptation de la construction au caractère des bâtiments voisins situés dans le secteur à protéger en ce qui concerne, pour le moins, les dimensions, la forme du volume et l'expression architecturale. Tel n'est manifestement pas le cas. En ce qui concerne les dimensions et la forme du volume, l'exigence d'une adaptation au caractère du site construit impose que les hauteurs à la corniche et au faîte de la construction projetée n'excèdent pas la moyenne de celles que présentent les bâtiments voisins protégés situés dans le périmètre construit en cause. Dans le cas d'une toiture plate, cette exigence d'adaptation impose que la hauteur totale de la nouvelle construction n'excède pas la moyenne des hauteurs à la corniche des bâtiments voisins protégés; ce que ne respecte pas l'immeuble projeté.

La recourante a requis par ailleurs l'octroi de l'effet suspensif à son recours.

G. Dans ses observations du 24 mars 2009, le préfet reprend les arguments indiqués à l'appui de sa décision. Il relève également que le principe de la proportionnalité minimise fortement l'utilité de maintenir l'art. 202 RF dans le périmètre de protection du quartier de la Belle-Croix et, partant, fait perdre l'utilité d'imposer des exigences de dimensions et de forme du volume à l'immeuble projeté.

Le 18 mars 2009, la commune a expliqué que, si elle n'a pas entrepris tout de suite les modifications demandées par la décision d'approbation de 2004, c'est qu'elle a été confrontée à plusieurs demandes d'adaptation de plans de quartier, notamment à l'arrivée d'une entreprise importante dans la zone industrielle de Raboud. Elle souligne cependant que, dans le cadre de la prochaine modification du PAL, le périmètre de protection sera introduit au plan d'affectation des zones et les prescriptions y relatives complétées dans le RCU, conformément à la décision d'approbation de 2004. La commune a toujours été favorable à une reconstruction dans le cadre des volumes existants.

H. Le 18 mars 2009, la commune a mis à l'enquête publique la modification de son PAL afin d'intégrer le périmètre de protection requis par la décision d'approbation de 2004.

I. Dans ses observation du 30 avril 2009, X. Sàrl conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. A l'instar du préfet, elle relève que le PAL en vigueur ne contient aucune restriction particulière sur la parcelle dès lors que le bâtiment protégé a été démoli. Qu'il l'ait été illégalement (dans un action "coup de poing") ne joue ici aucun rôle. De plus, le préfet n'avait aucune obligation de suspendre la procédure, l'art. 85 LATEC accordant une simple faculté à l'autorité, tout en lui reconnaissant un large pouvoir d'appréciation. D'ailleurs, pour l'intimée, aucun intérêt public ne prévaut en l'espèce sur son intérêt de propriétaire à réaliser son projet. Le principe de la bonne foi commande même de ne pas tenir compte des exigences actuelles de la commune qui a encouragé le projet par ses préavis favorables avant de modifier sa position à la dernière minute. Parallèlement, elle a tellement tardé à modifier son PAL dans le sens de la décision d'approbation de 2004 que la propriétaire pouvait se fier de bonne foi à la réglementation en vigueur pour mettre en œuvre son projet. Le fait que postérieurement à la procédure de recours, la commune ait décidé, à la surprise générale, de suivre les indications de la DAEC de 2004 ne mériterait aucune considération. De toute manière, les conditions de la suspension ne sont pas remplies; en effet, un plan que la commune se propose de modifier doit être mis à l'enquête publique dans les 12 mois dès le dépôt de la demande de permis, à défaut de quoi la suspension tombe et la procédure de permis reprend son cours. En l'occurrence, la demande de permis a été faite en juin 2007 et la mise à l'enquête en mars 2009, soit plus de 20 mois plus tard. Une suspension de la demande de permis n'entre donc pas en ligne de compte.

S'agissant de la clause d'esthétique, l'intimée fait valoir que la différence de hauteurs entre l'ancien bâtiment démoli et le nouveau n'est pas grande. De plus, les bâtiments situés dans le voisinage direct, soit les immeubles de la rue Pierre-de-Savoie ainsi que ceux à la rue Aliénor, sont tous à toit plat et de conception moderne; ils s'harmonisent parfaitement avec l'immeuble projeté. Compte tenu du développement urbanistique du quartier, le périmètre de protection mis à l'enquête – et auquel elle s'est opposée – est contraire au principe de la proportionnalité. Sur les cinq bâtiments protégés, dont celui détruit, deux ne sont plus dans leur gabarit d'origine. Ce périmètre ne forme aucune homogénéité et la plupart des bâtiments ont perdu les qualités architecturales originelles. La recourante n'a pas réussi à démontrer en quoi l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaîtrait déraisonnable.

En définitive, l'intimée rappelle que la loi a réservé un grand pouvoir d'appréciation au préfet qu'il appartient à l'autorité de recours de respecter.

J. Le 20 février 2009, le Juge délégué à l'instruction du recours a interdit toute mesure d'exécution du permis jusqu'à droit connu sur la demande d'effet suspensif contenue dans le recours.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours de la DICS est recevable en vertu de l'art. 7 al. 5 LATEC. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. Il apparaît clairement que, par lettre du 16 septembre 2008, la commune a averti le préfet de l'imminence de la mise à l'enquête publique de la modification du PAL, telle que requise par la décision d'approbation de 2004. A ce moment, même si la procédure de permis de construire avait duré relativement longtemps, l'autorité intimée savait que les adaptations inévitables du PAL destinées à tenir compte des exigences de l'ISOS et du plan directeur cantonal qui s'y réfère directement étaient en phase finale de réalisation. Dans la mesure où il était patent que l'intimée essayait de profiter de la période de mise à niveau du PAL pour obtenir un résultat en contradiction manifeste avec les exigences de protection du site clairement établies par la Confédération et le canton, on doit admettre que le préfet était dans l'erreur lorsqu'il s'est dépêché d'accorder le permis avant la mise à l'enquête de la modification du PAL, dont il avait parfaitement connaissance. Il aurait dû, à l'évidence, attendre que la commune mette à l'enquête son PAL avant de statuer et ne pas jouer le jeu de l'intimée, qui a déjà par le passé démontré le peu de cas qu'elle fait des questions de protection des biens culturels.

Cela étant, au-delà d'une certaine incompréhension du comportement du préfet, la question de savoir si, formellement, la procédure aurait dû être suspendue en application de l'art. 85 LATeC peut demeurer indéfinie dès lors que le permis de construire doit de toute manière être annulé.

3. Même si, dans une phase transitoire comprise entre la décision d'approbation de 2004 et la modification du PAL qui doit y faire suite et qui a été mise à l'enquête publique en mars 2009, le "périmètre du site construit à protéger" au sens de la fiche de mesure n° 6.2 n'est provisoirement pas en vigueur, cela ne signifie pas encore que le site du bâtiment sis à l'Impasse de la Belle-Croix 2 ne soit pas protégé et qu'un propriétaire peut y construire n'importe quoi pour autant qu'il satisfasse aux exigences générales de la zone résidentielle à moyenne densité.

C'est oublier un peu vite qu'actuellement encore, malgré sa démolition illégale, le bâtiment en cause est toujours inscrit au PAL en vigueur comme étant un immeuble protégé au sens de l'art. 9 RCU. Contrairement aux affirmations du préfet et de l'intimée, la démolition du bâtiment n'a pas rendu totalement sans objet cette protection. En effet, il ressort clairement de l'art. 9 RCU qu'une mise sous protection d'un bâtiment ne vise pas seulement à conserver la substance propre de la bâtisse en cause, mais également à conserver sa structure et "les composantes principales du caractère architectural du bâtiment, considéré du point de vue de la protection du site" (catégorie C). En d'autres termes, dans un secteur reconnu d'importance A par l'ISOS, la protection du bâtiment au sens de l'art. 9 RCU s'étend également à son intégration dans le périmètre et englobe ainsi sa qualité de composante essentielle du site.

En conséquence, il y a lieu de considérer que, de la même manière qu'un immeuble en valeur D peut être reconstruit en respectant le caractère des lieux - soit en conservant le volume original, le front d'implantation, les distances aux limites, l'orientation des faîtes ainsi que les hauteurs au faîte et à la corniche - un immeuble en catégorie A, détruit

illégalement, ne peut pas être reconstruit sans observer les exigences du site. Une telle reconstruction doit au moins remplir les conditions applicables à un immeuble en valeur D dès lors qu'à l'évidence, en l'espèce, la mise sous protection initiale du bâtiment visait également ce but de sauvegarde du site. La notation de l'immeuble à l'ISOS en atteste. Cet aspect de la mesure de protection n'a pas disparu avec la destruction de l'objet protégé et reste actuel.

Dans la mesure où la reconstruction du bâtiment détruit ne respecte pas les conditions de l'art. 9 RCU, valeur D, il est exclu d'accorder le permis de construire.

Le permis de construire accordé en violation de la mesure de protection en vigueur doit ainsi être annulé.

4. Compte tenu de ce qui précède, il est inutile d'examiner si, en application de la norme générale de l'art. 155 LATeC relative aux qualités architecturales et urbanistiques, le permis de construire aurait également dû être annulé. Tout au plus suffit-il de constater qu'il n'est pas exclu, dans une situation aussi extrême où l'ISOS et le plan directeur cantonal attribuent une valeur incontestable à un site, qu'un projet de construction en contradiction avec les buts de protection clairement formulés ne puisse pas être réalisé, nonobstant le respect des normes générales de police des constructions.

5. Aucune promesse n'a jamais été donnée à l'intimée quant à l'octroi du permis de construire. Le comportement louvoyant de la commune n'a aucune influence dès lors qu'elle n'est qu'autorité de préavis et rien ne l'empêche de se rétracter en cours de procédure. La position des autorités cantonales spécialisées a toujours été claire et ne pouvait créer aucune espérance auprès de l'intimée, qui est mal venue de se plaindre d'une violation de la bonne foi.

6. Bien fondé, le recours doit être admis.

Dans la mesure où la Cour a statué sur le fond du litige, la demande d'octroi de l'effet suspensif est devenue sans objet.

Il appartient à l'intimée, qui succombe, de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA).

Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

l a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est admis. La décision attaquée est annulée.
- II. Les frais de procédure sont mis par 2'000 fr. à la charge de X. Sàrl.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

107.3; 205.1; 201.26