IIe Cour administrative. Séance du 15 janvier 1999. Statuant sur le recours interjeté le 21 août 1998 (**2A 98 53**) par **X**, représenté par Me Y, avocat à Fribourg contre la décision rendue le 20 juillet 1998 par **le Lieutenant de Préfet du district du Lac,** à Morat; **(Permis de construire / clause d'esthétique : art. 155 al. 1 et 2 LATeC)**

En fait:

A. Le 20 mars 1998, X a présenté une demande de permis d'implanter une installation photovoltaïque sur le toit d'un immeuble existant dont il est le propriétaire. Cet immeuble, qui a le caractère de résidence de vacances, est sis sur une parcelle désignée au cadastre de la Commune Z, plan II, article n° 518, au bord du lac de Morat. L'installation projetée se compose de panneaux d'une surface totale de 40 m^2 garnis de cellules monocristallines en verre, dont la couleur est légèrement bleutée. Ces panneaux doivent être montés selon un angle de 20 à 25 degrés à l'extrémité sud du toit de l'immeuble. Il est à noter que ce toit est à un pan, les panneaux solaires devant être placés au sommet de ce pan, en direction du lac de Morat.

La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique du 4 au 20 avril 1998 et n'a fait l'objet d'aucune opposition.

B. Le 29 avril 1998, le Conseil communal Z a donné un préavis favorable à l'installation projetée. Cependant, l'autorité a relevé que l'installation de cellules photovoltaïques sur le toit de l'immeuble concerné n'était pas du tout esthétique. Le Conseil communal a ensuite transmis la demande de permis de construire à l'inspection cantonale du feu et à l'Office cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions (OCAT). Le 13 mai 1998, l'OCAT a rendu un préavis négatif dans la mesure où, selon cette autorité, le toit à un pan de l'immeuble ne se prêtait pas à la pose d'une installation photovoltaïque qui aurait pour effet de dénaturer totalement le bâtiment. Quant à l'inspection cantonale du feu, elle a préavisé favorablement le projet en date du 7 mai 1998.

Le recourant s'est déterminé sur le préavis négatif de l'OCAT par courrier du 14 juillet 1998. Il allègue que le choix de l'installation ainsi que de son emplacement sont dictés par des contraintes techniques visant une production optimale d'énergie solaire. Le recourant conteste encore que l'installation de panneaux solaires puisse porter atteinte à l'esthétisme du site, puisque, vus du lac (façade sud de la maison), ceux-ci donneront

l'impression de s'intégrer au toit de l'immeuble. Le recourant relève encore que sa bâtisse ne peut être aperçue depuis la route cantonale (façade nord), puisqu'elle est cachée par une épaisse rangée d'arbres.

C. Par décision du 20 juillet 1998, le Lieutenant de Préfet du district du Lac a rejeté la demande de permis de construire déposée par le recourant en application de l'art. 155 al. 1 et 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Se référant aux préavis du Conseil communal Z et de l'OCAT, l'autorité intimée a estimé que l'installation projetée était esthétiquement inadaptée et qu'elle contrevenait aux règles de l'art de construire.

D. Agissant le 20 août 1998, X a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 20 juillet 1998 dont il demande l'annulation. Il conclut en outre à ce que l'autorisation de construire l'installation photovoltaïque lui soit accordée, le tout avec suite de frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque la mauvaise application de l'art. 155 al. 1 et 2 LATeC par l'autorité intimée. Reprenant partiellement les arguments développés devant les instances inférieures, il conteste que l'esthétisme du site soit atteint par la pose des panneaux solaires. De plus, le recourant reproche à l'autorité intimée de n'avoir pas suffisamment tenu compte de l'intérêt privé et public qui réside dans la construction d'installations propres à produire de l'énergie électrique de manière écologique. A ce sujet, il se prévaut des objectifs fédéraux concernant la limitation de la consommation des énergies fossiles d'ici à l'an 2000 (programme "Energie 2000"). Le recourant allègue enfin qu'il n'existe aucune alternative à l'installation projetée et regrette que le Service cantonal de l'énergie n'ait pas été invité à se déterminer par l'autorité intimée.

E. Dans leurs observations du 7 septembre, respectivement du 23 septembre 1998, le Lieutenant de Préfet du district du Lac et la Commune Z concluent au rejet du recours ainsi qu'à la confirmation de la décision préfectorale du 20 juillet 1998. En résumé, ces autorités confirment que le projet de construction du recourant ne correspond pas aux caractéristiques architecturales du site.

F. Le 1er septembre 1998, le juge délégué à l'instruction du recours a invité le Département des transports et de l'énergie du canton de Fribourg à déposer ses observations concernant l'installation projetée. Par courrier du 23 septembre 1998, cette autorité a confirmé le bien-fondé de la conception de l'installation tout en relativisant son impact sur le caractère architectural du site. Elle relève encore que le développement de l'exploitation de l'énergie

solaire risque d'être considérable ces prochaines années et que le canton de Fribourg s'est engagé en faveur de ce développement.

Dans ses observations du 26 novembre 1998, le responsable pour la protection de la nature et du paysage de la Direction des travaux publics du canton de Fribourg a relevé que le caractère architectural et naturel du site sur lequel se trouve l'immeuble du recourant ne s'oppose pas à l'installation de panneaux photovoltaïques sur les immeubles existants. Il confirme en outre que le cercle des personnes pouvant être gênées par ce genre d'installation est restreint et que l'atteinte est limitée. En guise de conclusion, l'autorité susmentionnée confirme qu'elle ne serait pas opposée au projet.

En droit:

1. a) Selon l'art. 176 LATeC, les décisions du préfet statuant sur les demandes de permis et sur les oppositions sont sujettes à recours au Tribunal administratif. Ce dernier est donc habilité à se saisir du recours de X.

   Formé dans le délai de trente jours prescrit à l'art. 79 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et motivé conformément aux exigences légales de l'art. 81 CPJA, le présent recours, dirigé contre une décision préfectorale, est en principe recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA.

   En sa qualité de destinataire de la décision préfectorale contestée, le recourant dispose manifestement d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 76 let. a CPJA à ce que celle-ci soit modifiée ou annulée.

   Le Tribunal administratif peut, par conséquent, entrer en matière sur les mérites du recours.

   b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas en revanche revoir la décision sous l'angle de l'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA, a contrario).

2. a) Aux termes de l'art. 155 al. 1 LATeC, toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter un aspect satisfaisant du point de vue architectural. Elle doit tenir compte des caractéristiques particulières d'un site

naturel ou bâti, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ainsi que de l'aspect d'un édifice ou d'un ensemble de valeur intrinsèque (art. 155 al. 2 CPJA).

Une interdiction de construire due à une clause d'esthétique est une limitation de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 22ter Cst) qui doit reposer sur une base légale, être justifiée par l'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Partant, un projet de construction peut être interdit sur la base d'une clause d'esthétique quand bien même il satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions (Isabelle Chassot, La clause d'esthétique en droit des constructions, in Revue fribourgeoise de jurisprudence 1993, p. 106). Dans une telle situation, l'interdiction de construire doit être justifiée par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse comme étant déraisonnable et irrationnelle (ATF 101 Ia 222s). De même, une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur (ATF 115 Ia 366 et la jurisprudence citée).

b) La clause d'esthétique de l'art. 155 LATeC fait partie des clauses dites positives, soit des normes qui garantissent l'obtention d'un effet d'ensemble satisfaisant de la construction elle-même aussi bien qu'en rapport avec l'environnement bâti et avec le paysage (cf. Isabelle Chassot, op. cit. p. 96s). Dès lors, si la loi demande expressément un aspect extérieur positif pour garantir un effet d'ensemble satisfaisant, des critères plus sévères peuvent être appliqués par l'autorité s'agissant de l'admissibilité d'un projet (ATF 114 Ia 345 = JdT 1990 I 391). On ne saurait toutefois se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif. Il s'agit au contraire de démontrer pourquoi, dans le cas particulier, une certaine construction ou un certain agencement ne peuvent être satisfaisants pour eux-mêmes, ni pour l'environnement (ATF précité, loc. cit.).

c) Il appartient en premier lieu à l'autorité locale de veiller à l'aspect des sites architecturaux ou naturels se trouvant sous sa juridiction; celle-ci dispose dès lors, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 115 Ia 118 ; ATF 115 Ia 367). Pour décider si la construction en tant que telle ou si son intégration dans l'environnement est encore esthétiquement supportable, l'autorité compétente dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation que le Tribunal administratif ne saurait ignorer. Or, l'application de bases légales larges exige que l'on se montre particulièrement rigoureux lors de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de la protection (ATF 115 Ia 366 et la jurisprudence citée).

3. a) L'examen du dossier ne permet pas de considérer le projet litigieux comme ne s'intégrant pas dans le site qui, au demeurant, n'est pas homogène. Bien que les rives du bord du lac de Morat, au niveau de la localité de Môtier dans la commune Z, soient pourvues d'un charme certain, leur valeur architecturale n'apparaît pas de tout premier ordre. Comme le relève le responsable pour la protection de la nature et du paysage dans ses observations du 26 novembre 1998, le quartier dont fait partie la maison du recourant n'a aucune identité architecturale à défendre puisqu'on y trouve aussi bien des constructions avant-gardistes que des bâtisses beaucoup plus traditionnelles. L'intégration de l'installation projetée dans la zone en question ne porte donc manifestement pas préjudice au site architectural concerné. Il sied en outre de relever que l'immeuble sur lequel le recourant compte installer des cellules photovoltaïques se trouve dans une zone à bâtir résidentielle de faible densité au sens de l'art. 57 let. a RELATeC. Dès lors qu'aucune restriction particulière relative à la zone ne s'applique à la construction projetée, l'interdiction d'installer les panneaux solaires fondée sur la clause d'esthétique doit être justifiée par un intérêt public prépondérant, soit notamment par la démonstration du caractère déraisonnable et irrationnel de l'utilisation des possibilités réglementaires de construire. En l'occurrence, cette démonstration fait défaut et on ne voit pas quel pourrait être l'intérêt public prépondérant en jeu. Dès lors, la question soulevée par le recourant du conflit entre les intérêts privé et public à produire de l'énergie écologique et l'intérêt public à la protection du site architectural peut rester indécise. On notera toutefois qu'au contraire de ce que semble penser le recourant, la clause d'encouragement de l'utilisation de l'énergie solaire est clairement subordonnée au respect de la clause d'esthétique (RDAF 1987 p. 53 = DC 1988, p. 74 n° 147 ; Nicolas Michel, Droit public de la construction, Fribourg 1996, p. 316 § 1597).

b) S'agissant de l'atteinte à l'immeuble du recourant évoquée par l'autorité intimée, force est d'admettre que le projet, dans son ensemble, présente une architecture minimale. On ne saurait toutefois voir une violation de la loi dans le fait que la construction ne constitue pas une manifestation authentique et franche de l'architecture (Isabelle Chassot, op. cit., p. 104). La solution architecturale choisie par le recourant, dictée par l'optimalisation de la production d'énergie solaire (solution confirmée par les observations du Département des transports et de l'énergie du 23 septembre 1998), ne peut dès lors pas être considérée comme étant de mauvaise qualité. L'autorité intimée ne démontre au demeurant pas en quoi la solution retenue ne correspondrait pas aux règles de l'art de construire, ni pourquoi l'installation projetée ne serait pas satisfaisante pour elle-même. Or comme cela a été exposé plus haut, on ne saurait se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif pour interdire une construction. Quoi qu'il en soit et au vu des photographies produites au dossier, l'installation projetée ne

saurait atteindre à l'architecture de l'immeuble du recourant dont la conception ne constitue déjà pas en soi l'expression d'une recherche très développée.

c) Finalement, le Tribunal administratif rejoint l'avis du 26 novembre 1998 du responsable pour la protection de la nature et du paysage s'agissant de l'impact provoqué par l'installation litigieuse sur le paysage. Comme le démontre le dossier photographique, les panneaux photovoltaïques ne seront pas visibles du côté de la route cantonale en raison de l'épaisse haie d'arbres qui cache la maison de recourant. Du côté du lac (façade sud), les panneaux solaires pourront certes être vus, soit par les navigateurs, soit par les éventuels promeneurs longeant la propriété du recourant. Cependant, l'art. 155 LATeC ayant un caractère de base légale large, on doit se montrer particulièrement rigoureux lors de la pesée des intérêts en présence. Par conséquent, en vertu du principe de la proportionnalité, on ne saurait atteindre le recourant dans son droit constitutionnel à la propriété afin de préserver les intérêts (pour autant qu'ils existent) d'un groupe de personnes aussi restreint que les navigateurs et les éventuels promeneurs. On peut en outre se rallier à l'avis du recourant selon lequel les panneaux solaires d'une couleur bleutée sans reflets (cf. observations du Département des transports et de l'énergie du 23 septembre 1998) donneront l'impression de faire partie de la toiture de l'immeuble inclinée vers le sud.

4. Le recours de X doit ainsi être admis, la décision attaquée doit être annulée et la question de l'octroi du permis de construire est renvoyée à la préfecture du Lac qui l'examinera dans le sens des considérants.

La commune Z et l'Etat de Fribourg, agissant par le Lieutenant de préfet du district du Lac, sont exonérés du paiement des frais en vertu de l'art. 133 CPJA.

X qui a fait appel à un avocat a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Cette indemnité qui s'élève à Fr.1'302.05 est mise pour moitié à la charge de la Commune Z et pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg.

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

1. Le recours est admis dans le sens des considérants et la décision attaquée est annulée

2. La question de l'octroi du permis de construire sollicité par X est renvoyée à la Préfecture du Lac pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

3. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4. Une indemnité de partie de Fr. 1'302.05 (y compris Fr. 79.50 de TVA) à verser à Me Y est mise pour moitié à la charge de la Commune Y et pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg.

5. Le présent acte est communiqué:

   a) au mandataire du recourant;

   b) à la commune Z;

   c) à la Préfecture du district du Lac;

   d) à l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire, pour information.