



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kolly Nicolas

2020-CE-94

Mise sous protection des immeubles aux biens culturels, qui est compétent ?

I. Question

Les buts et principes de l'aménagement du territoire sont prévus aux articles 1 et 3 de la loi sur l'aménagement du territoire. En matière d'aménagement du territoire, les autorités doivent prendre en compte toute une série d'intérêts. Il arrive souvent que ces intérêts s'opposent les uns aux autres et, ensuite, une pesée des intérêts doit être effectuée afin de définir l'aménagement voulu.

Selon la législation fribourgeoise, l'Etat établit un recensement des biens culturels (art. 44 LPBC). Selon l'article 45 LPBC, le recensement vise « *un but informatif pour le propriétaire, les autorités chargées de la protection des biens culturels et le public* ». En outre, « *le recensement des biens culturels constitue l'une des données de base dont les communes tiennent compte lors de l'élaboration de la modification du plan d'aménagement local* » (art. 45 al. 2 LPBC). Ces recensements sont effectués par le Service des biens culturels (art. 47 al. 1 RELPBC). Finalement, la mise sous protection est effectuée dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local (art. 20 LPBC). Selon la législation actuelle, la compétence pour adopter les plans incombe au conseil communal (art. 85 al. 2 LATeC). La DIME approuve ensuite les plans adoptés par le conseil communal (art. 86 LATeC).

Ainsi, et selon la volonté du législateur fribourgeois, le Service des biens culturels (SBC) effectue un recensement, qui n'a qu'une valeur informative à l'attention de la commune. La commune, ensuite, effectue la pondération des intérêts avec les autres intérêts qu'elle doit prendre en compte dans le cadre de l'aménagement du territoire et décide de protéger (ou non) certains immeubles.

Le nouveau Plan directeur cantonal du canton de Fribourg a été adopté en 2018. La compétence pour adopter le Plan directeur cantonal a été donnée par le législateur au Conseil d'Etat (art. 17 al. 2 LATeC). Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté, dans le cadre du nouveau Plan directeur cantonal, la fiche T117 « Immeubles protégés ». Le premier objectif de cette fiche est de « *transposer le recensement de biens culturels immeubles [...] dans la planification locale (ch. 1 « Objectifs »)*. Pour y parvenir, cette fiche du Plan directeur cantonal donne comme tâche au SBC d'établir l'inventaire des immeubles protégés. Ensuite, les régions « *tiennent compte des immeubles protégés en catégories 1 et 2 d'importance nationale et régionale dans leur stratégie de développement* ». S'agissant des communes, elles ne sont plus que « *compétentes pour assurer l'application des mesures de protection pour les immeubles protégés en catégorie 3, dans la mesure où elles sont au bénéfice d'une délégation de compétence du canton* ».

En d'autres termes, et à la lecture de cette fiche du Plan directeur cantonal, on constate que la compétence pour recenser les immeubles est donnée au SBC, mais que les communes ont ensuite une obligation de protéger les immeubles recensés. La fiche T115 « Sites construits protégés et chemins historiques » semblent avoir le même automatisme de mise sous protection.

Ainsi, il apparaît que les communes ont repris cette systématique. Par exemple, la révision du PAL de la commune du Mouret, mise à l'enquête en mars 2022, indique s'agissant des immeubles protégés (T117) que « *le Conseil communal a intégré, au plan d'affectation des zones et au règlement communal d'urbanisme, les bâtiments protégés sur la base de l'inventaire actualisé des biens dignes de protection remis par le Service des biens culturels* ».

Il me semble que l'analyse qui précède démontre que les exigences du Plan directeur apparaissent en contradiction avec la législation sur les biens culturels.

Partant, je pose les questions qui suivent au Conseil d'Etat :

1. Comment doit être interprétée les fiches T115 et T117 du Plan directeur cantonal ?
2. Si une commune refuse de retranscrire à son plan d'aménagement local un immeuble recensé, par exemple en A ou en B par le SBC, viole-t-elle la fiche T117 du Plan directeur cantonal ? Et la fiche T115 s'il s'agit d'un site construit protégé ?
3. Si tel est le cas, la DIME approuvera-t-elle le PAL, compte tenu du fait que les autorités sont liées par le Plan directeur cantonal ?
4. Si oui, doit-on en déduire que par la systématique mise en place par le Conseil d'Etat dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal, la compétence pour protéger les immeubles aux biens culturels est *de facto* transmise au SBC, puisqu'il y a un automatisme pour les autorités dans le cadre de la protection des immeubles recensés ?
5. Si oui, est-ce que le SBC effectue la pondération que devaient alors effectuer les autorités ou est-ce qu'il effectue son recensement sur la base des critères qui lui sont propres en matière de protection du patrimoine bâti ?
6. Si non, le Conseil d'Etat peut-il donner des exemples où le SBC a renoncé à protéger des bâtiments ou les a enlevés du recensement afin de tenir compte d'autres intérêts (densification, protection de la nature, sécurité, etc.) ?
7. Si l'interprétation de la fiche T117 (et T115), telle que décrite *supra*, est exacte, peut-on déduire que le Conseil d'Etat a violé la loi sur les biens culturels et la volonté du législateur en retirant *de facto* la compétence au conseil communal de protéger les immeubles qu'il estime digne de protection ?

8. *A contrario*, si l'interprétation faite précédemment est incorrecte, le Conseil d'Etat peut-il confirmer, dans le cadre de la réponse à la présente question écrite, que les compétences décidées par le législateur dans la loi sur les biens culturels priment totalement sur la fiche T117 (et T115) du Plan directeur cantonal ? En d'autres termes, le Conseil d'Etat peut-il confirmer que le rôle du SBC est uniquement d'effectuer un recensement à titre informatif et qu'ensuite, les communes demeurent totalement libres de faire figurer une mise sous protection de l'immeuble recensé dans le cadre de la révision de son PAL, respectivement d'ôter cette protection après avoir effectué une pondération des intérêts à prendre en compte lors de l'aménagement du territoire, conformément aux buts et principes de la LAT ?

14 mars 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat (partie DFAC/SBC)

Tel que soulevé dans la question, la mise sous protection d'un immeuble dépend de plusieurs bases légales et instruments de planification. Les bases légales sont la LPBC (RSF 482.1) et le RELPBC (RSF 482.11), ainsi que la LATeC (RSF 710.1) et le ReLATeC (RSF 710.11), les instruments de planification sont en premier lieu le Plan directeur cantonal PDCant et spécialement les fiches T115 Sites construits protégés et chemins historique et T117 Immeubles protégés et le guide de l'aménagement. Pour la bonne compréhension de ces outils il y a lieu de préciser brièvement certaines définitions de bases :

Le **recensement** identifie les immeubles qui ont un intérêt et sont digne de protection. Chaque immeuble recensé est évalué. On parle de valeur de recensement. Ces valeurs sont exprimées en lettre A/B/C. Le recensement est établi par le Service des biens culturels à titre d'information et n'est à lui seul pas liant pour des tiers.

De la **valeur** de recensement découle la notion d'importance. On parle d'importance locale, régionale(cantonale) ou nationale qui figure surtout dans la législation fédérales (LAT/LPN) et joue un rôle important dans la pesée des intérêts et la jurisprudence.

La mise sous protection se fait par les instruments et selon les procédures de la législation sur l'aménagement. Chaque immeuble protégé est attribué à une **catégorie** de protection. Cette catégorie est exprimée en chiffre 1/2/3. La mise sous protection est décidée par le Conseil communal. Elle est liante pour les tiers.

L'inventaire est la liste de tous les bâtiments qui ont fait l'objet d'une mise sous protection formelle sur tout le territoire cantonal. L'inventaire est tenu et mis à jour par le SBC au fur et à mesure des approbations des PAL. Il faut encore nuancer qu'au niveau de la Confédération, le terme d'inventaire équivaut au terme de recensement tel que défini par notre loi cantonale.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par le Député Nicolas Kolly.

1. *Comment doit être interprétée les fiches T115 et T117 du Plan directeur cantonal ?*

Les fiches T115 et T117 sont les deux fiches thématiques en matière de patrimoine bâti du PDCant. Elles font partie des 26 fiches du chapitre « Urbanisation et équipements » du volet opérationnel du Plan directeur. Le Plan directeur cantonal est l'outil de planification supérieur en matière

d'aménagement du territoire découlant des bases légales fédérales (LAT) et cantonales (LATeC). Il a un caractère obligatoire pour les autorités notamment le canton, les régions et les communes. A ce titre, ces thèmes sont des explications et des directives de mise en œuvre à l'intention des autorités communales pour les mesures de protection à prendre au niveau des plans d'aménagement local (PAL). Chaque thème définit pour le domaine spécifique les objectifs, les principes et la mise en œuvre avec la répartition des tâches entre les différents acteurs.

La fiche T115 définit ainsi les catégories de protection des sites, les mesures de protection à prendre en fonction de ces catégories et les contenus qui doivent figurer dans les éléments du plan d'aménagement local (PAZ et RCU) pour la mise en œuvre de ces mesures de protection.

La fiche T117 définit les mêmes choses pour les bâtiments protégés.

- 2. Si une commune refuse de retranscrire à son plan d'aménagement local un immeuble recensé, par exemple en A ou en B par le SBC, viole-t-elle la fiche T117 du Plan directeur cantonal ? Et la fiche T115 s'il s'agit d'un site construit protégé ?*

Une commune ne peut modifier le recensement ou la valeur de recensement (A/B/C) définis par le SBC, mais elle peut renoncer à appliquer une mesure de protection selon les catégories (1/2/3) définies par la fiche T117 du PDCant si elle est en mesure de motiver sa décision par des éléments inconnus au moment du recensement (p.ex. substance altérée ou détruite) ou par une pesée des intérêts objectivement fondée. Dans ce cas, l'intérêt avancé doit être au moins du même niveau d'importance, voire d'un niveau d'importance supérieur, à l'importance de l'objet à mettre sous protection. Dans ce sens, un projet, par exemple d'une route d'importance communale (donc locale), ne pourra justifier le refus d'une mise sous protection d'un bâtiment d'importance cantonale ou nationale. Il en va de même pour les sites. Par conséquent, une commune ne viole pas la fiche T117 ou T 115 si elle peut valablement motiver sa décision.

- 3. Si tel est le cas, la DIME approuvera-t-elle le PAL, compte tenu du fait que les autorités sont liées par le Plan directeur cantonal ?*

La DIME décidera en tenant compte des éléments produits, des préavis formulés par le SBC et des éventuels oppositions ou droits d'être entendus de tiers en application des principes liants du PDCant et de la législation cantonale et fédérale. Cette décision peut aller dans le sens de la commune, elle peut être assortie de conditions ou conclure à un refus.

- 4. Si oui, doit-on en déduire que par la systématique mise en place par le Conseil d'Etat dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal, la compétence pour protéger les immeubles aux biens culturels est de facto transmise au SBC, puisqu'il y a un automatisme pour les autorités dans le cadre de la protection des immeubles recensés ?*

La mise sous protection d'un immeuble en fonction des catégories de protection (1/2/3) relève de la compétence communale. Le Plan directeur cantonal en fixe les principes. La commune peut faire valoir des arguments pour un changement ou l'abandon d'une mesure de protection. Dans ce sens, le Plan directeur cantonal n'introduit aucun automatisme qui confère au SBC de facto la compétence de la mise sous protection. Certes, en l'absence d'une motivation objectivement fondée, les dispositions de la LPBC et les principes définis au PDCant s'appliquent par défaut. Dans la pratique, on constate plutôt que les communes et leurs aménagistes mandatés par manque de ressources ou de temps, reprennent tout simplement les données proposées par SBC par un simple

copier/coller sans exploiter la marge d'autonomie en matière de planification que leur confèrent bel et bien la loi et le Plan directeur.

5. *Si oui, est-ce que le SBC effectue la pondération que devaient alors effectuer les autorités ou est-ce qu'il effectue son recensement sur la base des critères qui lui sont propres en matière de protection du patrimoine bâti ?*

Le SBC n'étant pas une instance de décision, il ne prend pas de décision de mise sous protection et ne fait dès lors pas de pondération entre différents intérêts hors des considérations patrimoniales. Le recensement se fait uniquement sur la base des critères qui lui sont propres en matière de protection du patrimoine, soit la valeur historique, la forme et les éléments décoratifs, la représentativité, la rareté, l'intégrité et la situation.

6. *Si non, le Conseil d'Etat peut-il donner des exemples où le SBC a renoncé à protéger des bâtiments ou les a enlevés du recensement afin de tenir compte d'autres intérêts (densification, protection de la nature, sécurité, etc.) ?*

Il existe autant de cas que de communes et de PAL. Une procédure de révision de PAL étant constituée en principe de quatre étapes - programme de révision, demande préalable, examen final et condition d'approbation - de plus souvent avec plusieurs versions et mise à l'enquête successives, il y a de nombreux échanges entre la commune, son aménagiste, le SeCA, le SBC et la DIME durant lesquels les éléments sont reconsidérés, vérifiés, documentés, adaptés et modifiés etc. Parfois, c'est le SBC qui abandonne une mesure en suivant les motivations de la commune (école de Pont-la-Ville, Vieux-Moulin à Villars-sur-Glâne, 4 fermes à Echarlens etc.), parfois c'est la commune qui souhaite une mise sous protection alors que le SBC ne la proposait pas (bâtiments Cartier-Richemont et un four à Villars-sur-Glâne). La Ville de Fribourg, lors de la révision en cours de son PAL, a mandaté des experts externes pour une relecture quartier par quartier du recensement fourni par le SBC et valider la prise des mesures de protection pour les bâtiments et les sites en cohérence avec les stratégies de développement et d'urbanisation qu'elle s'était fixées pour son PAL.

7. *Si l'interprétation de la fiche T117 (et T115), telle que décrite supra, est exacte, peut-on déduire que le Conseil d'Etat a violé la loi sur les biens culturels et la volonté du législateur en retirant de facto la compétence au conseil communal de protéger les immeubles qu'il estime digne de protection ?*

Selon les développements ci-avant, l'interprétation des fiches est manifestement inexacte et le Conseil d'Etat a pleinement respecté la loi comme il se doit. Le plan directeur cantonal ne fait que préciser le processus de transposition des données de base cantonales, soit le recensement, dans le PAL en conformité aux dispositions de la LPBC et de la LATeC.

8. *A contrario, si l'interprétation faite précédemment est incorrecte, le Conseil d'Etat peut-il confirmer, dans le cadre de la réponse à la présente question écrite, que les compétences décidées par le législateur dans la loi sur les biens culturels priment totalement sur la fiche T117 (et T115) du Plan directeur cantonal ? En d'autres termes, le Conseil d'Etat peut-il confirmer que le rôle du SBC est uniquement d'effectuer un recensement à titre informatif et qu'ensuite, les communes demeurent totalement libres de faire figurer une mise sous protection de l'immeuble recensé dans le cadre de la révision de son PAL, respectivement d'ôter cette*

protection après avoir effectué une pondération des intérêts à prendre en compte lors de l'aménagement du territoire, conformément aux buts et principes de la LAT ?

En matière d'action publique il n'y a jamais une liberté totale, mais un cadre légal et réglementaire donné dans lequel les attributions des différents acteurs peuvent s'exercer. Ce sont là les bienfaits de tout Etat de droit. Cela s'applique aussi au domaine de l'aménagement du territoire et de la mise sous protection des bâtiments et sites dignes de protection en particulier. Dès lors, l'autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire n'est pas remise en cause par le PDCant. Avec le recensement des sites et des bâtiments, le SBC fournit une donnée de base que les autorités communales doivent prendre en compte. L'absence d'action ou de réflexion sur ces données de base conduit effectivement à leur application par défaut selon les principes du PDCant. Des modifications objectivement fondées et sortant d'une pesée des intérêts valable sont en tout temps possibles dans le cadre des procédures et du cadre légal donné.

24 mai 2022