



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 143

Arrêt du 7 juin 2024

II^e Cour administrative

Le Président

Composition

Président : Johannes Frölicher
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A._____ et B._____, **recourants**, représenté par
Me Franziska Waser, avocate

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DU LAC, **autorité intimée**,

COMMUNE DE C._____, **autorité intimée**, représenté par
Me Jillian Fauguel, avocate

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Installation
photovoltaïque – Périmètre de protection du site construit

Recours du 7 novembre 2023 contre la décision du 9 octobre 2023

considérant en fait

A. Le 18 avril 2023, A. _____ et B. _____ ont déposé une demande de permis de construire en procédure simplifiée pour la construction d'une installation photovoltaïque de 77.9 m² sur l'art. ddd du registre foncier (RF) de la commune de C. _____, secteur E. _____. Selon le plan d'aménagement local (PAL), le projet concerne un bâtiment situé en zone de village I (ZV I), inscrit dans le périmètre de protection du site construit, dans l'environnement immédiat d'une ferme recensée en valeur C et protégée en catégorie 3, sise sur l'art. fff RF.

Le 16 mai 2023, le Service des biens culturels (SBC) a préavisé défavorablement le projet. En substance, il retient que le projet ne prend pas suffisamment en compte l'art. 14 du règlement communal d'urbanisme (RCU) et qu'il s'éloigne des prescriptions contenues dans la directive cantonale concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques.

Par décision du 27 juin 2023, la commune a fait sienne la motivation du SBC et a refusé d'octroyer le permis de construire.

B. Le 9 octobre 2023, le Préfet du district du Lac a rejeté le recours formé par les propriétaires concernés contre la décision communale précitée.

Le Préfet estime d'abord que la commune est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation et qu'il ne peut pas lui être fait le reproche d'avoir appliqué strictement la directive cantonale concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques. Il constate ensuite que le refus du permis de construire ne se fonde pas uniquement sur des considérations esthétiques, mais sur l'intérêt à la préservation du site et des bâtiments protégés situés à proximité. Il considère enfin que les propriétaires ne peuvent pas se prévaloir de ce que d'autres installations photovoltaïques ont été autorisées ailleurs dans la commune.

C. Par mémoire du 7 novembre 2023, les propriétaires forment recours auprès du Tribunal cantonal contre cette décision. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce que le permis de construire soit délivré. Subsidièrement, ils concluent au renvoi de la cause pour nouvelle décision.

Les recourants se plaignent notamment de ce que le Préfet n'aurait pas statué avec un plein pouvoir de cognition en retenant que la commune disposait d'une grande autonomie. Ils considèrent que la directive cantonale concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques est contraire au droit fédéral. Ils soulignent que le Préfet n'a pas non plus procédé à une pesée complète des intérêts en présence et ne pouvait pas se fonder sur des considérations purement esthétiques. Ils estiment finalement que le principe de l'égalité de traitement a violé dès lors que d'autres installations similaires ont été autorisées sur le territoire communal.

Les recourants ont encore spontanément complété leur recours le 15 novembre 2023.

D. Le 12 décembre 2023, le Lieutenant de Préfet conclut au rejet du recours. Il souligne que l'intégration des installations solaires thermiques et photovoltaïques au cas d'espèce ainsi qu'à d'autres cas similaires soulève une question de principe. Il estime opportun que le Service des constructions (SeCA) et le SBC soient invités à s'exprimer sur le recours.

Le 12 mars 2024, les recourants se sont encore spontanément déterminés.

Invités à se prononcer sur le recours, le SBC et le SeCA concluent à son rejet dans leurs déterminations respectives du 28 mars et du 4 avril 2024. Ils précisent leur pratique en matière d'installations photovoltaïques dans les sites et sur les bâtiments protégés. En substance, ils rappellent qu'il n'existe aucune interdiction de fait, mais qu'il y a lieu de tenir compte, dans l'examen des intérêts en présence, notamment de l'impact du projet sur le site protégé, sur le bâtiment en question et sur les bâtiments protégés voisins. Ils rappellent que l'installation projetée doit être évaluée au regard notamment de la qualité du site protégé dans son ensemble et de son effet sur les bâtiments protégés.

Dans leurs contre-observations du 8 mai 2024, les recourants contestent en substance les conclusions du SBC et du SeCA. Ils estiment que leur projet s'intègre parfaitement dans le site protégé et rappellent qu'un nombre important d'installations similaires a été approuvé sans problème dans la région.

E. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits par les propriétaires concernés par le refus du permis de construire, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). En outre, l'avance sur les frais de procédure a été versée en temps utile, de sorte que le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites par prononcé présidentiel conformément à l'art. 141 al. 2 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), en lien avec l'art. 85 al. 1 let. f du règlement cantonal d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1^{er} décembre 2009 (ReLATeC; RSF 710.11).

1.2. 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.

2.

2.1. Selon l'art. 18a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation selon l'art. 22 al. 1 LAT (al. 1). De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente. Le droit cantonal peut prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger (al. 2 let. b). Les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire. Elles ne doivent pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou sites (al. 3). Pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques (al. 4).

L'art. 32a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise ce qu'il faut entendre par "installations solaires suffisamment adaptées aux toits" et l'art. 32b OAT quels sont les biens culturels concernés par l'art. 18a al. 2 LAT.

Au niveau cantonal, l'art. 85 al. 1 let. f ReLATEC prévoit que sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée les installations solaires, dans la mesure où elles ne sont pas dispensées de permis en vertu du droit fédéral; sont notamment soumises à l'obligation de permis, les installations solaires prévues sur des bâtiments situés dans une zone de protection au sens de l'art. 59 LATEC ou dans un périmètre de protection au sens de l'article 72 al. 1 LATEC.

En l'occurrence, le bâtiment sur lequel l'installation est projetée n'est, en soi, pas protégé, mais se trouve en zone de protection du site construit. Il n'est ainsi, et à juste titre, pas contesté qu'il est soumis, conformément à l'art. 85 al. 1 let. f ReLATEC en lien avec l'art. 59 LATEC, à l'obligation d'un permis de construire en procédure simplifiée.

2.2. Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit notamment la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATEC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est donc de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (cf. arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de la propriété garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions.

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat (art. 94 al. 2 ReLATEC). Les avis de ces services spécialisés constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le 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 (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

2.3. Le plan directeur cantonal (PDCant) traite des sites construits protégés dans la fiche T.115 et des immeubles protégés dans la fiche T.117. Selon la fiche T.115, pour un périmètre construit de catégorie 3, comme en l'espèce, les mesures de conservation suivantes doivent en particulier s'appliquer: conserver les objets inscrits au recensement des biens culturels immeubles (RBCI) en valeur A, B et C ainsi qu'adapter les nouvelles constructions ou transformations (implantation, dimensions, matériaux et expression architecturale) au caractère du site. Quant à la fiche T.117, elle définit notamment les mesures de protection suivantes pour les immeubles protégés en catégories 2 et 3: l'enveloppe (façade et toiture) et les éléments caractéristiques qui en font partie, la structure

porteuse primaire et le gros œuvre ainsi que l'environnement ou cadre immédiat et caractéristique de l'immeuble (jardins, cours, place etc.).

La DIME a en outre édicté une directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques (octobre 2015; disponible sur www.fr.ch/territoire-amenagement-et-constructions/permis-de-construire-et-autorisations/permis-de-construire/permis-de-construire-installations-solaires, consulté le 7 juin 2024).

Son chapitre 8, qui traite des sites et bâtiments protégés, précise d'abord ceci. Dans le cadre de l'examen de la demande, la commune requiert le préavis du SBC, lequel peut, le cas échéant, requérir le préavis de la Commission des biens culturels. Le SBC examine les projets par rapport à leur effet sur le caractère dominant du site en tenant compte de l'importance de ce dernier ainsi que de la valeur et de la catégorie de protection de l'objet. Les critères d'évaluation et les exigences d'intégration diffèrent partiellement entre les installations solaires thermiques (production d'eau chaude) et les installations solaires photovoltaïques (production d'électricité) (cf. p. 26). En fonction de l'exigence qu'elles ne doivent pas porter d'atteinte majeure à des biens ou des sites d'importance cantonale ou nationale, les installations solaires ne sont pas admises sur des ensembles bâtis ou des sites paysagers d'une grande valeur patrimoniale tels que des bourgs médiévaux ou des parcs ni sur des bâtiments particulièrement importants ou représentatifs tels que des églises, chapelles, châteaux, manoirs et fortifications, etc. De manière générale, on évitera toute atteinte majeure des sites ou des bâtiments protégés en privilégiant un positionnement des installations sur des bâtiments annexes ou sur des pans de toiture peu ou pas visibles du domaine public. Toute installation sur un bâtiment ou dans un site protégé devra remplir des exigences d'intégration accrues par rapport aux critères du chapitre 5 pour réduire son impact. Elle tiendra notamment compte de la géométrie du toit, de ses proportions, de son orientation et de sa matérialité. En principe, on n'admettra qu'un seul type et qu'une seule dimension de panneau par pan (cf. p. 27).

La directive formule ensuite des critères d'évaluation généraux pour les installations solaires photovoltaïques, notamment le recouvrement du pan entier bord à bord avec des panneaux de compensation pour les surfaces résiduelles, l'absence d'éléments traversants (cheminée, ventilation, etc.), sauf si elles sont intégrées au niveau de la trame et de la matérialité de l'installation solaire, l'absence de fenêtre de toiture traversantes (velux, etc.), sauf si elles sont intégrées au niveau de la trame, de la matérialité et de la couleur et que le vitrage est placé dans le même plan que les panneaux, ainsi que la présence de cadres et de panneaux d'une seule teinte unie gris foncé ou noir sans surface ou trame brillante et l'absence de panneaux bleutés ou de cadres couleur alu ou brillant (cf. p. 27). La directive précise enfin des critères particuliers en ce sens que les critères d'évaluation précités peuvent changer notamment si des raisons techniques liées au bon fonctionnement de l'installation le justifient, si des paramètres particuliers liés à la conservation du caractère du bâtiment et du site le justifient ou si des avancées technologiques assurent une meilleure intégration et une diminution de l'impact (cf. p. 28).

Le chapitre 5, qui traite des installations suffisamment adaptées aux toits et auquel renvoie notamment le chapitre 8, précise et illustre quant à lui les conditions fixées à l'art. 32a al. 1 OAT. La directive indique notamment que, si l'installation ne recouvre pas tout un pan de toit, elle doit être de forme rectangulaire (cf. p. 15) et que, pour les maisons mitoyennes, la symétrie doit être conservée (cf. p. 16). Elle recommande également d'assortir la couleur des panneaux et des cadres de préférence de teinte unie foncée, sans trame ou cadre brillants, ainsi que d'éviter des panneaux de taille et/ou de type différents sur le même pan de toit ou de les intégrer au niveau de la trame et de

la couleur (cf. p. 22) ou des conflits avec d'autres éléments comme des cheminées ou des fenêtres en toiture ou de les intégrer dans la trame de l'installation solaire (cf. p. 23). Il appartient enfin aux constructeurs de soigner la disposition des panneaux en tenant compte de la géométrie de la toiture et de ses proportions (cf. p. 24).

2.4. Au niveau communal, le RCU pour le secteur E._____ prévoit que la procédure liée aux installations solaires est régie exclusivement par le droit fédéral et cantonal. Pour le surplus, la directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques est applicable (art. 14 RCU). Conformément au PDCant, le PAL reprend ensuite, dans le plan d'affectation des zones (PAZ) et le RCU, les objectifs de protection du site concerné. En particulier, l'art. 12 RCU prévoit que le périmètre de protection du site construit a pour objectif la conservation de la structure et du caractère de l'ensemble bâti concerné. Le caractère des éléments qui le composent, à savoir les bâtiments, les espaces extérieurs, ainsi que la configuration générale du sol, doivent être conservés. Les transformations de bâtiments doivent notamment respecter le caractère architectural dominant des constructions qui composent le site en ce qui concerne l'aspect des façades et des toitures, les matériaux et les teintes. Des dérogations ne peuvent être accordées que dans le cas où l'application de la prescription en cause irait à l'encontre de l'objectif de la conservation et mise en valeur du caractère du site.

3.

3.1. Selon les documents versés au dossier, le projet consiste en la pose de 39 panneaux solaires photovoltaïques d'une surface de 176.2 x 113.4 x 3 centimètres chacun, de couleur noire, installés sur un système de rails à crochet à une distance de 11 centimètres du toit en tuiles. La surface totale de l'installation litigieuse représente ainsi 77.9 m², sans tenir compte encore de l'installation de faux panneaux sur les surfaces résiduelles. Les panneaux litigieux sont posés sur les quatre pans du toit.

Plus précisément, 18 panneaux, soit une surface de 36 m², sont installés sur le pan n° 1, de façon pêle-mêle, alternant orientation verticale et horizontale, avec plusieurs surfaces résiduelles créées par cette disparité sur lesquelles l'installation de faux panneaux est prévue (cf. schéma du pan n° 1 ci-dessous). 4 panneaux sont installés horizontalement sur le pan n° 2 sur deux rangées, soit une surface de 8 m², directement à hauteur de faîte du toit (cf. schéma du pan n° 2 ci-dessous). 4 panneaux d'une même surface sont ensuite installés horizontalement sur le pan n° 3, qui est opposé au pan n° 2. Les panneaux ne sont toutefois pas directement à hauteur de faîte, mais installés plus bas, à hauteur de la bordure inférieure du toit (cf. schéma du pan n° 3 ci-dessous). Enfin, sur le pan n° 4, opposé au pan n° 1, 13 panneaux sont prévus, d'une surface totale de 25.9 m², orientés verticalement en deux rangés et de faux panneaux sont prévus autour du velux (cf. schéma du pan n° 4 ci-dessous). Un photomontage du projet, reproduit également ci-dessous, est également versé au dossier.

Le projet décrit ci-dessus est prévu sur le site de l'ancienne commune de G._____, recensée comme étant d'importance régionale à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Le bâtiment concerné, en zone de village I sur l'art. ddd RF, se situe dans le périmètre construit de catégorie 3 selon le PDCant, dans l'environnement immédiat d'une ferme recensée en valeur C, sise sur l'art. fff RF.

3.2. En l'occurrence, l'impact de l'installation litigieuse ressort clairement des différents plans et schémas reproduits ci-dessus. En effet, d'une surface de 77.9 m², sans tenir compte des faux panneaux, elle est de dimension importante. Elle prendra place sur l'ensemble des pans de la toiture,

y compris sur le pan donnant du côté de la rue (pan n° 4). A l'arrière du bâtiment notamment, côté cour, on constate, sur les pans n° 2 et 3 qui s'opposent, que, d'un côté, les quatre panneaux sont placés au sommet (pan n° 2), alors que, de l'autre, ils sont placés plus bas (pan n° 3), créant ainsi une asymétrie entre les deux pentes de toit qui peut être constatée sur le photomontage ci-dessus. Les recourants ne la justifient par aucune contrainte technique. Quant au pan n° 1, il correspond à un méli-mélo de panneaux solaires orientés tant horizontalement que verticalement, et dont l'aspect disparate est tant bien que mal masqué par de faux panneaux.

Or, dès lors que le bâtiment se trouve au centre du village, l'installation sera particulièrement visible. Elle le sera en particulier du côté sud, là où la hauteur du toit est plus basse et où les panneaux solaires descendent jusqu'à sa bordure inférieure. Le bâtiment concerné se trouve au surplus en plein milieu de l'ordre contigu, mitoyen à trois autres bâtiments, de sorte que l'installation litigieuse a pour effet de le partager visuellement en trois.

Il est ainsi patent que les recourants se sont éloignés des principes recommandés par la directive cantonale, à laquelle renvoie le PAL, pour l'implantation de panneaux photovoltaïques, à tout le moins s'agissant des pans n° 1, 2 et 3; la disparité de leur installation n'apparaît en effet aucunement imposée par des raisons techniques ou en raison de la surface disponible, quand bien même plusieurs obstacles (cheminée, velux, etc.) peuvent compliquer leur installation. Sur ce point, l'appréciation de la commune, confirmée en cela par la préfecture, ne prête pas le flanc à la critique.

4.

Dans ce contexte, les arguments soulevés par les recourants à l'appui de leur recours ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

4.1. Ils exposent, en substance, que la compréhension qu'à le Préfet de son pouvoir d'examen n'est pas tout à fait correcte, en ce sens qu'il devait statuer avec un plein pouvoir de cognition, ce qu'il n'aurait pas fait en retenant que la commune disposait d'une grande autonomie.

4.1.1. Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (art. 2 al. 3 LAT). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (cf. AEMISEGGER/HAAG, *in* Commentaire pratique LAT, 2020, art. 33 LAT n° 84). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l'art. 33 al. 3 let. b LAT (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6).

Conformément aux art. 46 et 49 Cst., l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6; 138 I 305 consid. 1.4.3; arrêts TF 1C_ 279/2019 du 9 avril 2020 consid. 2.1; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (cf. arrêts TF 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en

considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (cf. ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6).

4.1.2. Il ressort de la décision sur recours rendue le 9 octobre 2023 par le Préfet que celui-ci a vérifié sans restriction l'application du droit et procédé librement à une pesée des intérêts publics et privés en présence, y compris celui relatif au principe de l'égalité de traitement. Ce faisant, il a considéré que la décision communale s'inscrivait dans le cadre de son autonomie et qu'elle respectait les intérêts majeurs de la protection du site construit. Cet objectif se traduit, par exemple, par des exigences accrues en matière de police des constructions dans la planification communale. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il s'agit donc bien là de circonstances locales. Lors de son examen, l'autorité intimée n'a donc pas restreint son pouvoir d'appréciation, mais a néanmoins fait preuve de retenue, à juste titre, étant rappelé que l'obligation qu'a l'autorité de recours de procéder à un libre examen n'exclut pas que celle-ci s'impose une certaine retenue lorsqu'il s'agit d'affaires locales et lorsque l'autorité de niveau inférieur bénéficie d'une certaine marge de manœuvre dans le cadre de son activité.

4.2. Sur le fond, les recourants font ensuite valoir que la directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques contreviendrait à l'art. 18a al. 4 LAT puisqu'elle privilégierait notamment l'intérêt à l'intégration esthétique des installations solaires à l'intérêt à la production et à l'utilisation de l'énergie solaire.

4.2.1. Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des ordonnances administratives parfois appelées aussi directives, règles, circulaires ou instructions (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1; 121 II 473 consid. 2b). Leur fonction principale est de garantir l'unification et la rationalisation de la pratique. Ce faisant, elles permettent également d'assurer l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilitent le contrôle juridictionnel (cf. ATF 141 V 175 consid. 4.1; 131 V 42 consid. 2.3; arrêt TC FR 602 2018 130 du 11 avril 2019 consid. 7.1). Elles ne contiennent pas nécessairement que des éléments mineurs ou d'importance secondaire. Plusieurs d'entre elles sont susceptibles d'affecter, parfois même directement, la situation juridique des particuliers. On parle, dans ce cas, d'ordonnances administratives à portée externe et celles-ci devraient en principe être publiées (cf. ATF 142 II 13 consid. 9.1 et 141 III 401 consid. 4.2.2; MALINVERNI et al., Droit constitutionnel suisse, vol. I, 4^e éd. 2021, n° 1678). Cela dit, les ordonnances administratives n'acquièrent pas force de loi et ne lient ni les administrés ni les tribunaux (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1). Elles ne dispensent pas l'administration de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce, mais servent surtout à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité. Elles ne peuvent en outre pas sortir du cadre fixé par la législation qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacunes, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 141 V 175 consid. 4.1; 138 II 536 consid. 5.4.3). Dans la mesure où ces ordonnances assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.1; arrêt TC FR 603 2022 50 du 13 mai 2022).

4.2.2. A teneur de l'art. 18a al. 4 LAT, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. Cette disposition est

directement applicable. Elle s'applique partout où il faut apprécier, à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire comprenant une installation solaire, des questions relevant notamment de l'intégration architecturale ou de l'application de clauses générales d'esthétique de la législation cantonale ou communale en matière de constructions, mais également lorsqu'il est question d'interpréter une notion juridique indéterminée. Cette règle a pour conséquence qu'en cas de pesée des intérêts, celui à promouvoir l'énergie solaire l'emporte *en principe*. Le refus de l'autorisation de construire pour des considérations esthétiques n'est dès lors admissible que dans des cas très exceptionnels et devra être particulièrement bien justifié par la présentation et la discussion des intérêts opposés jugés prépondérants dans le cas concret, une mention générale ("mauvaise intégration" ou "nuit à l'apparence") ne suffisant pas (cf. ATF 146 II 367 consid. 3.1.1). Aussi, si le droit cantonal ou communal peut encore imposer au constructeur, à production et rendements énergétiques comparables, de choisir l'option la moins dommageable sur le plan de l'esthétique, ce droit cantonal ou communal ne peut condamner une utilisation conséquente de l'énergie solaire pour des seuls motifs d'esthétique (cf. CAVIEZEL/FISCHER, *in* Öffentliches Baurecht, 2016, p. 124; HETTICH/PENG, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, PJA 2015 p. 1432). En d'autres termes, l'art. 18a al. 4 LAT restreint la marge d'appréciation des autorités délivrant les autorisations de construire (cf. JÄGER, *in* Commentaire LAT, art. 18a LAT n° 61).

4.2.3. Certes, comme le relèvent les recourants, la volonté du législateur fédéral était de favoriser l'implantation des installations solaires et ainsi de donner un intérêt important à la promotion de l'utilisation de l'énergie solaire. Cela étant, les zones de protection sont également définies pour répondre à un intérêt public prépondérant en matière de protection de la nature, du paysage, des biens culturels ou des ressources naturelles (art. 59 al. 1 LATeC). Elles visent à protéger notamment les constructions, les sites construits, les sites historiques ou archéologiques qui présentent pour la communauté une importance particulière comme témoins de l'activité spirituelle, de la création artistique et de la vie sociale (art. 59 al. 2 let. a LATeC). Les activités, constructions et installations qui sont de nature à entraver la protection des surfaces et des objets protégés sont interdites (art. 59 al. 3 LATeC). Toute atteinte majeure à des sites ou à des bâtiments protégés doit aussi être évitée. Comme le relève ainsi à juste titre le SeCA dans sa prise de position sur le recours, le but n'est pas d'interdire toute installation solaire, mais de limiter au maximum l'impact sur le site ou le bâtiment protégé. Quoi qu'en pensent les recourants, la présente occurrence ne constitue donc pas uniquement un cas d'application d'une pure clause d'esthétisme, mais procède avant tout d'une pesée entre l'intérêt public à la préservation des sites protégés inscrits notamment à l'ISOS et l'intérêt public à l'utilisation de l'énergie solaire.

Dans sa détermination sur le recours du 28 mars 2024, le SBC, service spécialisé en matière de protection des biens culturels, indique aussi que sa pratique ne vise pas à interdire *de facto* toute installation photovoltaïque dans les sites et sur les bâtiments protégés, mais qu'il tient compte en particulier des mesures d'intégration envisagées et qu'il procède à un examen proportionné des intérêts en présence. Son appréciation repose notamment sur un examen de l'impact du projet sur le site protégé, sur le bâtiment protégé, sur les bâtiments protégés voisins et tient compte de l'ensemble caractéristique du site concerné. Il rappelle qu'une installation solaire doit être évaluée au regard notamment de la qualité du site protégé dans son ensemble et de l'effet que peut produire l'acceptation de l'installation dans la forme proposée. Il précise que la mitoyenneté des constructions est un facteur propre de l'ordre contigu, indépendamment d'une parfaite symétrie en toiture ou en façade, ou de la variation de la toiture en hauteur ou en pente. En l'espèce, il relève que la

mitoyenneté est une caractéristique essentielle des sites protégés dans les villages de la région. Il constate cependant que la toiture du bâtiment litigieux est d'une certaine complexité, qu'elle compte quatre pans, deux lucarnes, cinq fenêtres de toitures (velux) de tailles différentes et quatre pénétrations de la toiture par des exutoires techniques (cheminée, ventilation, etc.). L'installation photovoltaïque litigieuse contraste ainsi radicalement avec tous les paramètres caractéristiques et contextuels du site protégé. Il en résulte une fragmentation des surfaces de toiture alors que celles-ci sont généralement l'élément d'intégration et d'harmonisation principal des sites protégés.

Dans ces conditions, les quelques mesures d'intégration retenues par la pratique du SBC et dans la directive cantonale, qui, il faut bien le rappeler, sont plutôt minimales et facilement mises en œuvre, répondent largement au but défini par le droit fédéral d'une pesée proportionnée des intérêts liés à la protection du site construit et à la production d'énergie solaire. Elle laisse encore une très large marge de manœuvre aux constructeurs dans l'installation et l'agencement de panneaux solaires, de manière surtout à éviter, en substance, des installations qui ne seraient pas suffisamment adaptées aux toits. Dans l'ordre contigu, elle requiert notamment une certaine symétrie, notamment pour que les propriétaires des fonds mitoyens puissent eux-aussi, le cas échéant, procéder à l'installation de panneaux solaires dans la continuité de ceux déjà existant. Une telle exigence ne signifie encore pas que l'intérêt public à l'utilisation d'énergie solaire est relégué au second plan, bien au contraire. Elle est davantage liée aux caractéristiques premières de l'ordre contigu qui impose nécessairement des contraintes plus élevées en matière de police des constructions que s'il s'agit d'habitations de l'ordre non contigu. On ne voit pas en quoi l'exigence d'une certaine symétrie et intégration dans l'installation de panneaux solaires sur des bâtiments de l'ordre contigu échapperait à ce concept.

4.2.4. Ne prête ainsi pas le flanc à la critique le constat selon lequel le projet ne suit pas les règles d'harmonisation de la directive cantonale en matière d'installations photovoltaïques et que la symétrie de l'aspect extérieur des bâtiments est rendue impossible par la construction d'une installation solaire de l'ampleur de celle prévue. En se fondant sur ces éléments, la pesée des intérêts effectuée par la commune et le Préfet, suivant en cela l'avis du service spécialisé, est correcte et conforme au droit fédéral. Vu l'installation projetée, l'intérêt à la protection du site construit doit effectivement l'emporter sur l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire. Il suit de là que la décision communale ne viole pas l'art. 18a al. 4 LAT en se fondant sur la pratique du SBC et la directive cantonale précitée. C'est donc à bon droit que le Préfet l'a confirmée.

4.3. Sur le vu de ce qui précède, on ne voit pas que les recourants puissent encore se prévaloir de l'égalité de traitement.

En effet, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (cf. ATF 139 II 49 consid. 7.1; 136 I 65 consid. 5.6; arrêt TF 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1).

Dans ses déterminations sur le recours, le SBC a, d'une part, expliqué de manière convaincante en quoi les caractéristiques des sites et bâtiments sur lesquels des installations photovoltaïques ont pu être autorisées n'étaient pas identiques. Les bâtiments sont différents et leur niveau de protection à l'ISOS ou au PDCant diffère. D'autre part, rien ne laisse penser que l'autorité communale entend adopter ou persister dans une pratique dont l'illégalité aurait été établie, cette dernière ne s'étant en tout cas pas exprimée en ce sens dans le cadre de la procédure.

5.

En conclusion, le Tribunal estime donc que, dans la présente occurrence, l'intérêt à la préservation du patrimoine et à la protection du site construit l'emporte sur l'intérêt à la réalisation – telle que présentée – du projet litigieux. On ne voit en effet pas pourquoi les recourants ont renoncé à toute considération liée à la protection du site construit dans la réalisation de leur projet ni pourquoi l'auteur des plans n'a pas été sensible aux nombreuses recommandations et exemples de bonne pratique qui figurent dans la directive cantonale. Ils n'avancent pas être limité par des contraintes techniques ni n'expliquent pourquoi il ne serait pas possible de proposer une installation, en particulier sur le pan n° 1, sous la forme d'un ensemble groupé, ni pourquoi ils procèdent notamment à un décalage dans la hauteur des panneaux sur les pans n° 2 et 3, pourtant opposés l'un à l'autre. Pour ce motif, le projet, tel que proposé par les recourants, ne peut pas être accepté. Une telle conclusion ne préjuge encore en rien de ce qu'un éventuel projet remanié puisse à l'avenir être approuvé. Il convient en effet de rappeler que l'intérêt à la production et à l'utilisation d'énergie solaire demeure, sur le principe, prioritaire.

Le recours, mal fondé, doit donc être rejeté.

6.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis solidairement à la charge des recourants qui succombent (art. 131 CPJA). Ils sont fixés à CHF 2'500.- et sont compensés par l'avance de frais de même montant prestée le 14 novembre 2023.

Pour le même motif, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). La commune n'y a pas droit non plus.

le Président prononce :

en application de l'art. 100 al. 1 let. c CPJA

- I. Le recours est rejeté.
- II. Des frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis solidairement à la charge des recourants. 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 7 juin 2024/jud

Le Président

Le Greffier-rapporteur