

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_545/2014

Arrêt du 22 mai 2015

Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge président,  
Eusebio et Chaix.  
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

1. A. \_\_\_\_\_ SA,  
2. Stiftung B. \_\_\_\_\_, agissant par A. \_\_\_\_\_ SA,  
toutes les deux représentées par  
Maîtres Jean-Yves Hauser et Pierre Moret, avocats,  
recourantes,

contre

Direction de l'instruction publique, de la culture  
et du sport du canton de Fribourg, intimée.

Objet  
mesures de protection du patrimoine bâti,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Ile Cour administrative, du 8 octobre 2014.

Faits :

A.

Selon le plan d'aménagement local de la Ville de Fribourg de 1991 (PAL), les parcelles n° ccc, ddd et eee du registre foncier de la Commune de Fribourg sont classées en zone résidentielle urbaine à moyenne densité (ZRU II). Elles comportent trois maisons d'habitation sises respectivement au fff, ggg et hhh de la route I. \_\_\_\_\_. Construits au début du XX ème siècle, ces immeubles figurent, depuis 2004, à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et font partie du périmètre bâti 0.12 composé de " villas bourgeoises, maisons ouvrières et pavillons familiaux groupés à un carrefour à trois branches " au bénéfice d'un objectif de sauvegarde prioritaire (A). Ces trois bâtiments figurent aussi au recensement des biens culturels immeubles du canton de Fribourg en valeur B. En juin 2010, une pétition comportant plus de 1500 signatures a été déposée afin d'inciter le Conseil communal de la Ville de Fribourg à prendre des mesures pour adapter le PAL en vue de conserver ces bâtiments. Dans sa réponse du 17 septembre 2010, le Conseil communal a assuré que des mesures seraient prises dans ce sens.

Le 3 janvier 2011, A. \_\_\_\_\_ SA et Stiftung B. \_\_\_\_\_, propriétaires des parcelles précitées depuis 1987 (n° ccc), 1993 (n° ddd) et 2010 (n° eee), ont déposé une demande préalable afin de démolir les bâtiments existants et de construire deux immeubles d'habitation avec garage souterrain. La Commune de Fribourg et la Commission des biens culturels (CBC) ont délivré des préavis négatifs en insistant sur la nécessité de placer sous protection les trois bâtiments existants. Lors d'une séance sur place le 9 novembre 2011, les propriétaires ont été informés qu'une mise sous protection indépendante au sens de l'art. 75 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RSF 710.1) pouvait être prononcée par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS).

Le 28 juin 2012, les propriétaires des parcelles ont déposé une demande de permis pour la démolition des bâtiments existants et pour la construction de deux immeubles d'habitation avec

garage souterrain. Après une nouvelle rencontre sur place, le 21 février 2013, au cours de laquelle ont été évoquées des alternatives à la démolition, le Conseil communal et le Service des biens culturels (SBC) ont émis des préavis négatifs au projet. Ils ont aussi requis la DICS de prendre des mesures indépendantes de protection au sens de l'art. 75 LATeC.

B.

Par deux décisions distinctes du 20 janvier 2014 concernant, d'une part, A. \_\_\_\_\_ SA et, d'autre part, Stiftung B. \_\_\_\_\_, la DICS a ordonné la mise sous protection des immeubles sis hhh, ggg et fff de la route l. \_\_\_\_\_ par mesure indépendante. Cette mise sous protection a en particulier pour effet d'obliger les propriétaires à prendre les mesures nécessaires au maintien en l'état de la substance constructive et des éléments caractéristiques des immeubles.

Les recours dirigés contre ces décisions par A. \_\_\_\_\_ SA et Stiftung B. \_\_\_\_\_ ont été rejetés par arrêt du 8 octobre 2014 de la II<sup>ème</sup> Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, qui avait préalablement joint les deux procédures.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. \_\_\_\_\_ SA et Stiftung B. \_\_\_\_\_ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal.

Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. La DICS conclut au rejet du recours. Les recourantes ont déposé des observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. En tant que propriétaires des immeubles concernés par la mesure de protection litigieuse, les recourantes sont particulièrement touchées par l'arrêt attaqué et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à son annulation ou à sa modification. Elles ont dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont remplies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourantes se plaignent d'arbitraire dans l'établissement des faits. Elles reprochent à la cour cantonale d'avoir retenu - à tort - que, lors de la réunion du 9 novembre 2011, il leur aurait été indiqué que leurs propriétés pouvaient faire l'objet d'une mise sous protection indépendante au sens de l'art. 75 LATeC; à les suivre, elles n'auraient eu connaissance de ce projet qu'au "détour d'une détermination du Conseil communal de la Ville de Fribourg le 16 juillet 2013". Elles soutiennent également que les alternatives à la destruction des bâtiments, évoquées au cours de la procédure par les autorités, auraient été omises ou irrégulièrement retranscrites dans l'arrêt attaqué.

2.1. Le Tribunal fédéral fonde son raisonnement sur les faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266; 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF).

Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 139 II 404 consid. 10.1 p. 444; 137 II 353 consid. 5.1 p. 356 et les arrêts cités).

2.2. A teneur de l'arrêt attaqué, les propriétaires des parcelles concernées ont été avisées, lors de la séance du 9 novembre 2011, qu'il était envisageable de recourir à une mise sous protection indépendante au sens de la loi fribourgeoise; cette manière de procéder s'expliquait en effet en raison des délais qu'impliquait une mise sous protection par le biais d'une modification du PAL de Fribourg et de l'impossibilité d'achever cette procédure pendant la période maximale de suspension de deux ans autorisée par la loi. Les recourantes tiennent ces faits pour faux. Elles soutiennent en substance

que, si elles avaient réellement été informées de l'intention des autorités de prendre une mesure de protection indépendante, elles auraient immédiatement réagi à cette annonce, n'auraient pas continué leurs démarches et n'auraient, en particulier, pas déposé en juin 2012 une demande de démolition des bâtiments existants. Ce faisant, les recourantes se limitent à opposer leur propre appréciation des faits à celle retenue par l'instance inférieure, se fondant au surplus sur des conjectures, plutôt que de viser des pièces du dossier que la cour cantonale aurait omis de prendre en compte. La critique est ainsi de nature appellatoire et, par

voie de conséquence, irrecevable. En tout état, il est constant que, dès le dépôt de la demande préalable de démolition en janvier 2011, la commune concernée ainsi que la CBC ont insisté, dans leurs préavis négatifs au projet de démolition, sur la nécessité de placer sous protection les trois bâtiments existants. Ainsi, se basant sur les affirmations de la Commune et prenant en compte la volonté avérée de celle-ci de protéger ces bâtiments, l'autorité inférieure pouvait retenir, sans verser dans l'arbitraire, que les propriétaires des parcelles avaient été informés en novembre 2011 des intentions des autorités. Le grief d'établissement manifestement inexact des faits apparaît dès lors infondé, dans la mesure de sa recevabilité.

Les recourantes contestent aussi l'état de fait cantonal concernant le contenu de la proposition formulée par les autorités lors de la réunion du 21 février 2013: à teneur de l'arrêt attaqué, cette proposition visait la conservation des bâtiments existants avec, en compensation, la construction d'un immeuble en terrasse dans la pente sud des terrains; pour leur part, les recourantes affirment qu'une solution impliquant la destruction de deux bâtiments sur trois aurait été évoquée dès le mois de novembre 2011. Là encore, le recours ne contient aucune démonstration du caractère choquant des constatations cantonales et en reste à un style appellatoire, ce qui entraîne l'irrecevabilité du grief.

Enfin, les recourantes contestent l'affirmation de la cour cantonale selon laquelle les autorités n'auraient pas réagi à la démolition-reconstruction du bâtiment sis jji, route I.\_\_\_\_\_, également inclus dans le périmètre de protection ISOS; elles prétendent que cette démolition aurait été autorisée "une fois tous les préavis nécessaires récoltés". Sur ce point, la cour cantonale s'est amplement expliquée dans son arrêt: la mesure de protection ISOS remonte à 2004; en 2006, lors de la démolition du bâtiment n° jji, la prise de conscience de l'existence d'un besoin de sauvegarde n'était pas aussi élevée qu'actuellement; enfin, l'absence d'inscription de mesures de protection dans le PAL n'impliquait pas de préavis des services concernés. Dans la mesure où les recourantes ne contestent pas cet enchaînement de faits, elles ne peuvent remettre en cause de manière péremptoire et sans autre démonstration la conclusion à laquelle est parvenue la cour cantonale.

2.3. Par conséquent, les griefs des recourantes dirigés contre l'établissement des faits doivent être rejetés, dans la mesure de leur recevabilité. Le Tribunal fédéral s'en tiendra donc aux faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF).

### 3.

Sur le fond, les recourantes dénoncent une violation du principe de la proportionnalité (I), un abus du pouvoir d'appréciation en matière de pondération des intérêts publics (II), une attitude contradictoire des autorités (III), ainsi qu'une violation des principes de la bonne foi (IV) et de l'égalité de traitement (V).

Certains de ces griefs (I et II) se recoupent et seront traités ensemble (infra consid. 5). Quant aux autres critiques, qui se recoupent aussi en partie (III à V), leur sort dépend principalement des faits. Comme on a vu que l'établissement de ceux-ci par l'autorité inférieure était exempt d'arbitraire (supra consid. 2), il convient de répondre d'abord à ces critiques (infra consid. 4).

### 4.

En rapport direct avec l'établissement des faits, les recourantes voient dans l'arrêt attaqué une attitude contradictoire des autorités, ainsi que des violations des principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement.

4.1. A teneur de l'arrêt cantonal, qui résiste sur ce point au grief d'arbitraire, les recourantes ont été informées en novembre 2011 des intentions des autorités quant à une éventuelle mise sous protection indépendante de leurs biens. Cette information faisait suite aux préavis négatifs de la Commune de Fribourg et de la CBC délivrés dans le cadre du projet de démolition déposé en janvier 2011, ces entités insistant sur la nécessité de protéger les trois maisons d'habitation sises au hhh, ggg et fff de la route I.\_\_\_\_\_. La volonté des autorités a été confirmée lors de la réunion de février 2013, au cours de laquelle - à teneur des constatations cantonales non empreintes d'arbitraire - il n'a pas été question de renoncer à la démolition, mais de prévoir une mesure de compensation en faveur des propriétaires.

Ainsi, informées depuis le début de la procédure des intentions des autorités visant au maintien des constructions faisant l'objet d'un objectif de sauvegarde prioritaire, les recourantes ne sauraient se prévaloir d'une attitude contradictoire des administrations cantonale et communale. Quant à l'attitude prétendument "ouverte" de l'administration avant le dépôt de la demande d'autorisation de construire, elle ne trouve aucun appui dans les faits retenus par la cour cantonale, de sorte que cette argumentation est dénuée de tout fondement.

4.2. Les recourantes prétendent ensuite pouvoir bénéficier de la confiance légitime qu'elles ont placée dès 2000 dans les autorités; elles précisent qu'elles auraient continué de développer leur projet sur la base des indications fournies par le secrétaire de la CBC et par le Chef du SBC. A nouveau, ces affirmations ne trouvent aucun appui dans l'arrêt attaqué. Si la cour cantonale a mentionné l'existence de discussions sur une éventuelle démolition, elle a surtout constaté que les autorités supérieures en matière de protection des biens culturels que sont la CBC et la DICS ont toujours adopté une position négative. Dans ces conditions, en l'absence de promesses ou d'assurances précises faites par les autorités (cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 et les références), les recourantes ne sauraient se prévaloir de la protection de la bonne foi, de sorte que ce grief doit également être rejeté.

4.3. Les recourantes soutiennent enfin qu'il n'y aurait aucune justification qui permettrait de conclure que le sort des immeubles objets de la présente procédure (hhh à fff de la route I. \_\_\_\_\_) devrait être traité de manière différente de celui sis jjj de la route I. \_\_\_\_\_. En rendant la décision attaquée, la cour cantonale aurait porté atteinte au principe de l'égalité de traitement.

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348). Il y a notamment inégalité de traitement lorsque l'Etat accorde un privilège ou une prestation à une personne, mais dénie ceux-ci à une autre personne qui se trouve dans une situation comparable (ATF 140 I 201 consid. 6.5.1 p. 210).

Il ressort de l'arrêt attaqué qu'une démolition-reconstruction d'une autre maison - également inscrite à l'inventaire ISOS depuis 2004, mais d'une valeur intrinsèque plus réduite que les trois maisons objets de la présente procédure - a été autorisée en 2006. Le permis a été délivré sans que le SBC ou la CBC aient été appelés à donner leur préavis; dans ce contexte, la DICS n'a pas non plus été saisie d'une demande de mise sous protection par mesure indépendante. Dans de telles conditions, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, la situation est donc différente de celle tranchée dans l'arrêt attaqué. En particulier, on ne peut reprocher aux services spécialisés d'avoir traité différemment ces différents cas puisque, contrairement à la présente cause, l'autorisation de 2006 ne leur avait pas été soumise pour préavis. A raison, la cour cantonale insiste aussi - s'agissant de la procédure de 2006 - sur la proximité chronologique entre l'inscription à l'inventaire du bâtiment et la délivrance de l'autorisation: une telle proximité n'est pas donnée pour la présente cause, initiée plus de six ans après ladite inscription.

En considérant ainsi que ces situations n'étaient pas comparables, et en en déduisant que le principe de l'égalité de traitement n'était pas violé par la mesure indépendante de protection, la cour cantonale n'a pas violé le droit fédéral. Le recours doit aussi être rejeté sur ce point.

## 5.

Sous couvert de violation du principe de la proportionnalité, les recourantes remettent en cause l'application de l'art. 75 LATeC au cas d'espèce. Elles soutiennent en particulier que le PAL actuellement en vigueur leur donnerait le droit de construire les immeubles projetés, ce qui répond aux objectifs actuels de densification des centres urbains; le caractère subsidiaire et exceptionnel de la disposition cantonale aurait été violé. Elles se plaignent enfin du caractère, à leur sens, parfaitement imprévisible de la mesure de protection. Les recourantes remettent aussi en cause la pondération des intérêts à laquelle a procédé la cour cantonale dans ce contexte.

5.1. Au vu des griefs soulevés, il convient de rappeler le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans le cadre du présent recours.

Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). En revanche, il ne vérifie pas d'office le respect du droit cantonal et des droits constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF), de sorte qu'il appartient au recourant de soulever le grief de leur violation et de motiver celui-ci d'une manière suffisante (ATF

140 II 141 consid. 1.1 p. 145). Il ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (cf. ATF 134 II 349 consid. 3 p. 351 s. et les références). En outre, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319).

Dans le cadre de la juridiction constitutionnelle, le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 416).

5.2. A teneur de l'art. 75 LATeC, la mise sous protection peut se faire, subsidiairement et à titre exceptionnel, par des mesures indépendantes (al. 1). Ces mesures peuvent être prises par la Direction ou la Direction chargée de la conservation des sites archéologiques et des biens culturels [actuellement DICS]; l'autorité compétente décide après avoir entendu les propriétaires et la commune concernée et recueilli les préavis nécessaires (al. 2). Comme le relève la cour cantonale, une telle mesure est subsidiaire par rapport à la procédure ordinaire qui prévoit en principe de protéger les biens culturels par le biais d'un plan d'affectation (art. 74 LATeC).

En l'occurrence, la cour cantonale a constaté que l'inscription des objets litigieux dans l'inventaire ISOS n'avait pas encore été concrétisée dans le plan d'affectation de la Commune de Fribourg, lequel devait être considéré comme largement périmé puisque datant de 1991. Dans la mesure où il n'était pas possible d'utiliser la voie de la révision du PAL - ce qu'avaient envisagé d'entreprendre le SBC et la CBC - pour instituer une protection des bâtiments avant leur démolition, la mesure de protection indépendante était exceptionnellement justifiée par les circonstances. Les juges cantonaux ont encore ajouté que la protection des maisons ne découlait pas de l'inscription à l'ISOS, mais reposait sur la mesure indépendante fondée sur l'art. 75 LATeC. S'agissant de la proportionnalité, ils ont ajouté que la mise sous protection impliquait nécessairement l'interdiction de démolir. Ils ont aussi relevé qu'en matière de biens culturels les propriétaires ne pouvaient prétendre obtenir le rendement ordinaire d'un immeuble. Enfin, la cour cantonale a insisté sur l'objectif de protection prioritaire de sauvegarde des bâtiments, telle que prévue dans l'inventaire ISOS.

5.3. De par leur nature, les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1966 (LPN; RS 451) - au nombre desquels se trouve l'ISOS (art. 1 de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS; RS 451.12]) - sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 de loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). Cette transcription intervient en particulier par la désignation de zones protégées au sens de l'art. 17 al. 1 LAT et dans la mise en oeuvre des autres mesures de protection prévues à l'art. 17 al. 2 LAT. Ces mesures lient ainsi, non seulement les autorités dans

l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213; en dernier lieu: arrêt 1C\_130/2014 du 6 janvier 2015 consid. 3.2).

En principe, l'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT (THIERRY LARGEY, La protection du patrimoine in RDAF 2012 p. 295). En raison de la variété des situations entrant en considération, un zonage au sens de l'art. 17 al. 1 LAT n'est pas toujours propre à atteindre le but de protection recherché. Font notamment partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT les inventaires et classements, les clauses générales de protection et les clauses d'esthétique, les contrats avec les particuliers, l'expropriation formelle ainsi que les mesures provisionnelles (ATF 135 I 176 consid. 3.1 p. 179). Une mesure de protection par le biais d'une simple décision est ainsi envisageable (arrêt 1C\_536/2011 du 15 août 2012 consid. 2.2.3; PIERRE MOOR, Commentaire LAT, 2010, n. 81 ad art. 17 LAT). Dans ce contexte, l'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce, en tant que manifestation d'un intérêt général (THIERRY LARGEY, op. cit., ibid.).

5.4. Le droit fribourgeois ne s'écarte pas des principes posés par le droit fédéral qui viennent d'être rappelés. Il instaure en effet, comme mesure prioritaire de mise sous protection, conformément à l'art. 17 al. 1 LAT, les plans d'affectation des zones et leur réglementation (art. 74 al. 1 LATeC) et réserve, subsidiairement et à titre exceptionnel, la mise sous protection par des mesures indépendantes (art. 75 al. 1 LATeC), laquelle doit être considérée comme une autre mesure adéquate au sens de l'art. 17 al. 2 LAT. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, les autorités étaient donc en droit, sans attendre de réviser le PAL, de procéder au moyen d'une décision. Les recourantes ne peuvent pas non plus se plaindre du fait que l'inventaire ISOS, pour le périmètre concerné, leur serait directement opposable: si la décision querellée de mise sous protection découle certes - de manière indirecte - de l'inscription des bâtiments à l'inventaire, elle repose en revanche formellement sur le droit cantonal, conformément à ce que prévoit l'art. 17 al. 2 LAT. En outre, en tant que les recourantes dénoncent le caractère imprévisible de la mesure de protection, elles reprennent un grief qui a déjà été traité précédemment (consid.

4.1 et 4.2); pour le surplus, l'inscription des bâtiments à l'inventaire ISOS en 2004 devait assurément attirer leur attention sur les mesures de protection que les autorités auraient à prendre à l'avenir.

S'agissant de l'art. 75 LATeC, les recourantes ne démontrent ni en quoi l'application de cette disposition au cas d'espèce serait insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ni en quoi la solution retenue serait arbitraire. Alors que la cour cantonale a pris soin d'exposer en détail pour quels motifs les circonstances particulières justifiaient de recourir à la procédure de l'art. 75 LATeC, les recourantes se contentent d'opposer leur propre appréciation juridique de la situation. S'il est exact - comme l'exposent les recourantes - que l'objectif de maintien des bâtiments peut être atteint par le biais d'une mesure de planification, cela n'exclut pas pour autant le recours à une mesure de protection indépendante. Or, se fondant sur des motifs objectifs, à savoir notamment l'impossibilité de réviser le PAL à bref délai ainsi que la valeur élevée de protection des bâtiments, la cour cantonale pouvait considérer - sans verser dans l'arbitraire - que la situation concrète justifiait l'application d'une mesure individuelle de protection. Sur ce point, les griefs liés à l'application du droit cantonal doivent être rejetés.

5.5. Le recours porte enfin pêle-mêle sur l'absence d'intérêt public prépondérant de la mesure, la violation du principe de proportionnalité et l'abus du pouvoir d'appréciation dans la pondération des intérêts publics.

D'après la jurisprudence, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 181). Tout objet ne méritant pas une protection, il faut procéder à un examen global, objectif et basé sur des critères scientifiques, qui prenne en compte le contexte culturel, historique, artistique et urbanistique du bâtiment concerné. Les constructions qui sont les témoins et l'expression d'une situation historique, sociale, économique et technique particulière, doivent être conservés. De plus, la mesure ne doit pas être destinée à satisfaire uniquement un cercle restreint de spécialistes; elle doit au contraire apparaître légitime aux yeux du public ou d'une grande partie de la population, pour avoir en quelque sorte une valeur générale (ATF 135 I 176 consid. 6.2 p. 182). L'intérêt public à la conservation des trois maisons d'habitation sises sur les parcelles des recourantes découle de l'inscription de ces objets à l'ISOS, avec un objectif de sauvegarde prioritaire. Il convient dès lors de conserver ces objets intacts ou, en tout cas, de les ménager le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). De par leur description, ces maisons sont en outre le

témoin d'un certain type d'urbanisation, propre à une époque particulière, ce qui leur confère une grande valeur auprès des milieux avertis; ces constructions recueillent enfin l'intérêt plus large du public, qui s'est prononcé en ce sens par le biais d'une pétition en 2010. Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait retenir que la mesure de protection répondait à un intérêt public concret.

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 135 I 176 consid. 8.1 p. 186). Sous ce dernier aspect, les griefs de violation du principe de la proportionnalité et d'abus dans la pesée des intérêts en présence se confondent.

Avec l'instance cantonale, il faut d'abord constater que l'objectif de préservation prioritaire des objets inscrits à l'ISOS passe ici nécessairement par l'interdiction de leur destruction: la mise sous protection indépendante atteint ainsi le résultat escompté, alors qu'une mesure moins incisive - que les recourantes ne proposent d'ailleurs pas - n'y parviendrait pas. Quant à l'absence de rentabilité suffisante des bâtiments existants, la cour cantonale a rappelé que le maintien de ceux-ci n'empêchait pas la réalisation d'une construction supplémentaire dans la pente Sud des parcelles, ce qui augmenterait le rendement de l'opération, par rapport à une simple rénovation des seules

maisons existantes. Elle a ajouté que le but de prévoyance des recourantes ne permettait pas de modifier l'appréciation des autorités locales selon laquelle la protection de ces biens culturels prédominait sur le rendement ordinaire d'un immeuble. Dès lors, les recourantes ne peuvent pas se plaindre du fait que l'instance inférieure aurait ignoré le statut de caisse de pension de l'une d'entre elles: leur grief de pesée lacunaire des intérêts en présence doit donc être écarté. Les recourantes ne cherchent pas non plus à démontrer en quoi le projet

incluant une construction supplémentaire les empêcherait de réaliser un rendement adéquat: leur argumentation se limite en effet, sans référence à des chiffres précis, à opposer au rendement de leur projet celui des maisons historiques rénovées.

En définitive, vu en particulier la valeur des bâtiments protégés et les possibilités de densifier le reste des parcelles des recourantes ainsi que d'obtenir un certain rendement des maisons existantes, les autorités précédentes pouvaient apprécier les circonstances du cas d'espèce en ce sens que devait prévaloir l'intérêt au maintien de la substance constructive et des éléments caractéristiques des bâtiments en cause. Même si elle est de nature à diminuer les expectatives de rendement des propriétaires sur leurs biens, la mesure querellée, qui répond à intérêt public important, ne porte pas atteinte au principe de la proportionnalité ni ne procède d'un abus manifeste du pouvoir d'appréciation des autorités locales.

6.

Au vu de ce qui précède, le recours est entièrement dénué de fondement et doit être rejeté aux frais des recourantes qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge solidaire des recourantes.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Ile Cour administrative.

Lausanne, le 22 mai 2015

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Merkli

Le Greffier : Alvarez