

**Zeitschrift:** Annales fribourgeoises  
**Herausgeber:** Société d'histoire du canton de Fribourg  
**Band:** 66 (2004)  
  
**Artikel:** L'invention du patrimoine  
**Autor:** Dubey, Jacques  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-818247>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 22.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Regards neufs sur les vieilles pierres

## L'INVENTION DU PATRIMOINE

Fédéralisme, protection des ensembles, rôle des associations:  
dans l'affaire de la rue des Bouchers apparaissent  
trois enjeux de la législation suisse  
sur la protection du patrimoine.

PAR JACQUES DUBEY

La décennie durant laquelle se déroule l'affaire de la rue des Bouchers correspond à la période où apparaît dans l'ordre juridique suisse la réglementation sur la protection du patrimoine historique au sens contemporain du terme.<sup>1</sup> On a déjà vu comment les travaux législatifs en cours au plan fédéral comme cantonal ont exercé une influence directe pour la sauvegarde de la rue dans sa configuration historique. Inversement, les controverses qui ont entouré cette restauration permettent de comprendre à quels besoins cette activité législative devait satisfaire. L'affaire de la rue des Bouchers est très illustrative de l'histoire de la législation sur la protection du patrimoine, telle qu'elle est encore en vigueur aujourd'hui, sous les trois aspects suivants.

La réprobation que l'immixtion du Conseil fédéral a suscitée parmi les édiles fribourgeois rappelle que la protection de la nature et du paysage a longtemps buté en Suisse sur la répartition des compétences entre Confédération et cantons. La controverse à propos de l'intérêt historique des maisons datant de la fin du XVIII<sup>e</sup> et du début du XIX<sup>e</sup> siècle témoigne de l'évolution tendant à faire des ensembles architecturaux des objets dignes de protection. Enfin, les reproches adressés aux membres du Comité de sauvegarde et surtout au professeur Alfred A. Schmid pour s'être opposés aux projets du Conseil d'Etat et à la volonté supposée de la population expliquent le statut accordé aux organisations de protection de la nature et du paysage.

À l'automne 1962, les membres du Comité de sauvegarde s'apprêtent à voir la rue des Bouchers démolie et remplacée par le second projet du Conseil d'Etat lorsqu'ils

obtiennent l'intercession salvatrice du Conseil fédéral. Devant le Grand Conseil, Théodore Ayer justifiera l'abandon du projet de chancellerie en vieille ville en faisant valoir que Fribourg ne pouvait pas braver la Confédération au moment où cette dernière se réclamait de sa nouvelle compétence constitutionnelle en matière de protection des sites. Ce dénouement marque certes le triomphe de la stratégie du Comité de sauvegarde visant à présenter la démolition de la rue des Bouchers comme un enjeu national. Il illustre surtout une évolution dans l'histoire du droit applicable à la protection des monuments historiques en Suisse qui, d'une affaire strictement cantonale, devient alors également une tâche fédérale.

### **Les velléités du législateur fédéral**

Ni la Constitution fédérale de 1848 ni celle de 1874 ne contenaient de disposition consacrée à la question. Les cantons étant par principe souverains dans toutes les matières qui ne sont pas déléguées au pouvoir fédéral, il en résultait que la Confédération n'avait pas la compétence d'agir en matière de protection du patrimoine. Depuis 1907, le Code civil suisse réservait bien le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public des restrictions à la propriété foncière notamment destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites, mais cette règle n'habilitait pas la Confédération à légiférer en la matière.

Cette affirmation appelle toutefois deux réserves importantes. Au nom de l'obligation qui lui incombe en tant qu'Etat de conserver les sites importants pour la beauté, la culture et l'histoire du pays, la Confédération a premièrement édicté des dispositions éparses dans des domaines de sa compétence étroitement liés à la protection de la nature et au paysage. Ainsi la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, la loi du 20 mars 1930 sur l'expropriation, les ordonnances de 1933 sur les installations à courant faible, la loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture, la loi du 16 mars 1955 sur la protection des eaux ou encore la loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales prévoient en substance que les paysages et les sites doivent être préservés le plus possible.

Secondement, la Confédération a pris quelque liberté avec le principe de la légalité dans des textes dépourvus de base constitutionnelle qui réglementent l'octroi de subventions par l'administration fédérale aux particuliers et aux cantons. Il s'agit en particulier de l'arrêté du 30 juin 1886 concernant la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales, de l'arrêté du 28 septembre 1950 concernant le crédit pour la conservation des monuments historiques puis de l'arrêté du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historique. Ces textes étendent l'aide de la Confédération aux monuments d'importance nationale puis régionale ou locale et augmenteront le taux de participation de 30% à 60%.

Sous réserve de ces velléités du législateur fédéral, il incombait donc jusqu'en 1962 exclusivement aux cantons de pourvoir à la conservation des monuments naturels ou culturels situés sur leur territoire. Ils s'acquittaient de cette tâche dans leur loi d'application du code civil, dans leur législation sur les constructions voire dans des ordonnances du pouvoir exécutif protégeant des paysages, des localités, des édifices historiques ou des beautés naturelles déterminés. Certains avaient cependant déjà adopté une loi spécifiquement consacrée à la protection des monuments historiques, comme le canton de Vaud qui fut le premier à légiférer de la sorte en 1898.

### **La longue résistance des cantons**

Dans le canton de Fribourg, la matière avait essentiellement son siège dans trois articles de la loi d'application du code civil du 22 novembre 1911, lesquels ont été abrogés par la loi cantonale sur les constructions du 15 mai 1962 (art. 277 et 278)<sup>2</sup> respectivement par la loi cantonale sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991 (art. 314).<sup>3</sup> Par ailleurs, un arrêté pour la conservation des monuments et objets ayant un intérêt artistique, archéologique ou historique daté du 14 février 1900 avait institué une commission des monuments historiques et prévu l'établissement d'un inventaire de tous les immeubles et les meubles dont la conservation peut avoir un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art. C'est cependant souvent à l'instigation de la Confédération que des mesures de protection concrètes ont été décidées. Ainsi le règlement du 11 décembre 1920 concernant la protection des tours et des remparts de la ville de Fribourg fait suite à une lettre du Département fédéral de l'intérieur dans laquelle la Confédération propose son soutien financier pour la restauration de ces ouvrages en échange d'un engagement formel de l'Etat de Fribourg relatif à l'entretien de ceux-ci. Le même procédé avait déjà été expérimenté auparavant avec succès, en particulier avec les conseils paroissiaux de Romont (16 juillet 1911) et d'Estavayer-le-Lac (10 février 1914) ou avec les conseils communaux de Vultruz (12 mars 1912) et de Morat (31 décembre 1913) pour la protection de leurs églises, tours, remparts ou châteaux.

Malgré la profusion de règles statuées en droit cantonal, l'absence de législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage apparaît comme une carence dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. Si l'attribution de cette tâche aux cantons se justifie dans la mesure où les objets à protéger se trouvent sur leur territoire, sinon dans leur patrimoine, il faut constater que leurs ressources financières sont souvent insuffisantes pour assurer la conservation d'objets d'importance nationale. Durant l'entre-deux-guerres, de nombreuses tentatives sont faites en vue de conférer à la Confédération une base constitutionnelle pour légiférer en la matière, qu'elles proviennent de parlementaires fédéraux (motion Gelpke en 1924, motion Oldani en 1934) ou qu'elles émanent d'associations culturelles (résolution d'Olten en 1932, requête de l'Association pour la conservation des rives du

lac de Zurich de 1934). Pour donner suite à ces démarches, le Conseil fédéral consulte les cantons en 1933, mais seize d'entre eux se déclarent opposés à une loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Cette opposition se maintient dans l'immédiat après-guerre puisqu'en 1948 douze cantons demeurent hostiles à une révision constitutionnelle. Dix ans de développement économique et technique effréné conduisent à un renversement de situation. Dans le contexte de la lutte contre les travaux de construction du barrage de Rheinau, une commission du Conseil national dépose en 1954 une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter aux Chambres une proposition visant à l'insertion d'un nouvel article constitutionnel qui satisfasse aux exigences que posent le maintien et la sauvegarde des richesses naturelles et culturelles du pays. La résistance que cinq chancelleries cantonales opposent encore en 1957 sera vaine.

### **Le triomphe de l'art. 24 *sexies***

Dans son Message à l'Assemblée fédérale du 19 mai 1961 concernant l'insertion dans la Constitution de l'art. 24 *sexies* sur la protection de la nature et du paysage (actuellement art. 78), le Conseil fédéral déplorera que les efforts des cantons n'aient pas pu empêcher que, depuis la fin de la guerre, un grand nombre de sites, de paysages urbains et de beautés naturelles soient définitivement compromis, enlaidis, ou même détruits. Il en déduira la nécessité d'instaurer une protection fédérale des paysages et des monuments historiques ou culturels encore intacts, en insistant sur le fait que ces sites ne sont plus très nombreux. Selon lui, l'évolution «stupéfiante» de l'économie, de la science et de la technique des dernières décennies est amenée à se poursuivre et «ne peut ni ne doit être retardée, étant donné qu'elle est une manifestation accessoire, à la fois inévitable et nécessaire, de l'expansion démographique et du développement de la civilisation». Cependant, le mode de vie «contraire à la nature, ou du moins étranger à elle» auquel la population serait désormais astreinte accroîtrait son besoin de restaurer ses forces physiques et psychiques, de sorte qu'il faudrait «dresser des barrières contre la recherche du gain et le besoin d'action des techniciens» pour «contenir les forces ennemies ou dédaigneuses de la nature» – et du passé, aurait-il convenu d'ajouter.

La modification constitutionnelle a été acceptée le 27 mai 1962 à l'unanimité des cantons et par une très large majorité des votants (80%). Le vote fribourgeois correspondait exactement à la moyenne nationale. La Confédération s'est ainsi vu attribuer la compétence d'édicter la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966, laquelle est toujours en vigueur. A première vue, cette compétence paraît importante, compte tenu de la diversité des domaines couverts par la notion de «protection de la nature et du paysage» (*Natur- und Heimatschutz*): celle-ci englobe toutes les mesures visant à la conservation et à la préservation des beautés et curiosités naturelles, de l'aspect des localités et des monuments de la culture ainsi que de la flore et de la faune du pays.

Eu égard aux possibilités d'intervention de la Confédération dans ces domaines, cette compétence est en réalité limitée. Le premier alinéa de l'art. 24 *sexies* rappelle que la protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal, le Conseil fédéral désignant cette redondance comme une maxime d'interprétation appelée à guider l'application de la législation fédérale. Le deuxième alinéa ne fait que généraliser le principe déjà statué par certaines lois fédérales citées plus haut selon lequel la Confédération doit, «dans l'accomplissement de ses tâches, ménager [la nature et le paysage] et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant». Le troisième alinéa donne finalement à la Confédération la possibilité d'intervenir de manière indirecte en soutenant «par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage» ou de prendre des mesures de protection directes en acquérant des objets d'importance nationale «par voie contractuelle ou d'expropriation».

## La notion et la protection des ensembles architecturaux

Les débats qu'occasionne l'opération de la rue de Bouchers sont très illustratifs d'une préoccupation nouvelle pour l'époque en matière de conservation du patrimoine historique. A partir des années 1950, le spectre des objets immobiliers jugés dignes de protection s'élargit de manière significative. L'idée s'impose alors qu'il ne suffit pas de conserver la substance historique de certains édifices déterminés, mais qu'il convient également de préserver l'image de certains ensembles architecturaux. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la conservation des monuments ne concernait que les ouvrages présentant une valeur exceptionnelle au point de vue historique, artistique ou esthétique. Elle leur conférait un statut particulier qui les apparentait à d'immenses pièces de musée. Cette approche s'est même traduite par le souci de séparer physiquement les édifices en question de l'entourage dont ils étaient censés se distinguer substantiellement. Les démolitions de rues anciennes afin d'isoler ces monuments dits historiques ont parfois suscité la critique, que l'on pense par exemple à la polémique née de la création du parvis de Notre-Dame de Paris. Ces réactions ne tenaient toutefois pas à l'intérêt que les immeubles détruits pouvaient revêtir en tant que tels, mais à la fonction de faire-valoir qu'ils assuraient en créant un contraste de proportions. L'objet de protection demeurait donc le monument et le voisinage n'était considéré, au plus, que comme l'écrin de ce joyau.

## Transcender son époque... ou l'incarner

Le discours des membres du Comité de sauvegarde de la rue des Bouchers reste marqué par cette tradition, lorsque ceux-ci font valoir que, par leurs dimensions réduites, les maisons promises à la démolition donnent à la cathédrale Saint-Nicolas sa



véritable échelle. L'opposition à la construction d'une chancellerie de grande taille à la place de 11 anciens immeubles se nourrit néanmoins de la considération nouvelle dont les vieilles villes jouissent à partir la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Les dévastations subies par les villes européennes lors des bombardements de la Seconde Guerre mondiale, puis la soudaine mutation que la pression immobilière et la circulation automobile ont infligée au paysage urbain, ont conduit à se préoccuper du sort des cités historiques tout entières. L'ensemble architectural s'impose alors comme un nouvel objet digne de protection, qui n'est plus exclusivement jugé à l'aune de son intérêt artistique ou esthétique. Tandis que les «monuments» méritaient d'être sauvegardés parce qu'il s'agissait d'édifices exceptionnels qui transcendaient leur époque, les «ensembles» sont au contraire protégés au motif qu'ils sont homogènes ou uniformes et qu'ils incarnent leur époque. Le maître-mot n'est plus la «conservation des monuments historiques» mais la «protection du patrimoine culturel», lequel englobe les ensembles architecturaux ou encore les sites aussi bien que les monuments.

Les membres du Comité de sauvegarde de la rue des Bouchers concèdent ainsi que, prises individuellement, les bâtisses visées ne présentent pas la valeur attendue jusque là d'un monument historique. Ils n'ont cependant cessé de convaincre que, considérées dans leur ensemble, elles forment un quartier à préserver intact. Dans leurs diverses prises de positions, ils martèlent tour à tour le même message: «Le monument, c'est le quartier tout entier.» Dans un projet d'article de 1960 qu'il destinait à la publication dans *La Liberté*, Eric E. Thilo écrira que «l'ensemble a autant d'importance que le particulier et [qu']une rupture d'harmonie est plus grave encore qu'une perte isolée». <sup>4</sup> Lors d'une rencontre avec le Conseil d'Etat le 25 février 1960, le professeur Linus Birchler affirmera que partout en Europe, «on porte un soin particulier aux ensembles et (...) on n'ose pas [y] insérer une construction moderne, même si les bâtiments en question sont, en eux-mêmes, d'une valeur médiocre où nulle.» <sup>5</sup> Quant au professeur Alfred A. Schmid, il publiera une série d'articles dans *La Liberté* pour expliquer l'importance de préserver les villes historiques «sans faire de distinction entre les monuments célèbres et les maisons modestes». <sup>6</sup>

### **Des instruments internationaux...**

Durant l'après-guerre, l'élargissement du spectre des biens immobiliers jugés dignes d'être conservés trouve peu à peu sa transcription dans les principes et les règles édictés pour assurer la protection du patrimoine culturel. Tel est d'abord le cas dans les chartes déontologiques élaborées à l'échelle internationale par les spécialistes de la branche. La Charte (d'Athènes) pour la restauration des monuments historiques adoptée en 1931 lors du 1<sup>er</sup> Congrès international des architectes et techniciens des monuments historiques n'évoquait les ensembles architecturaux que de manière très circonstanciée. Elle recommandait de «respecter, dans la construction des édifices, le caractère et la physionomie des villes, surtout

dans le voisinage des monuments anciens dont l'entourage doit faire l'objet de soins particuliers», et ajoutait que «même certains ensembles, certaines perspectives particulièrement pittoresques, doivent être préservés». La Charte (de Venise) sur la conservation et la restauration des monuments et des sites adoptée en 1964 par les représentants de soixante pays lors du 2<sup>ème</sup> congrès international du même nom élargit la notion de monument historique.<sup>7</sup> Celle-ci comprend désormais «la création architecturale isolée aussi bien que le site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ou d'un événement historique» et «s'étend non seulement aux grandes créations mais aussi aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle» (art. 1). La Charte de Venise précise en outre que «la conservation d'un monument implique celle d'un cadre à son échelle», de sorte que «lorsque le cadre traditionnel subsiste, celui-ci sera conservé, et toute construction nouvelle, toute destruction et tout aménagement qui pourrait altérer les rapports de volumes et de couleurs seront proscrits» (art. 6).

La même évolution se fait sentir dans les conventions internationales auxquelles la Suisse a successivement adhéré. La Convention (de La Haye) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé conclue le 14 mai 1954 sous l'égide de l'UNESCO – désormais signée par 87 pays dont la Suisse<sup>8</sup> – vise déjà tous les biens culturels immobiliers, qu'il s'agisse de monuments ou «d'ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique» (art. 1). Ce champ d'application a été repris tel quel dans la loi fédérale homonyme du 6 octobre 1966 qui transpose en droit interne les obligations contractées par la Suisse au plan international (art. 1<sup>er</sup> al. 1 lit. a).<sup>9</sup> La Convention (de Paris) pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, que l'UNESCO a édictée le 23 novembre 1972 et que la Suisse a ratifiée en 1975<sup>10</sup>, distingue – au sein du patrimoine culturel à protéger – entre les monuments, les sites et les ensembles. Ces derniers sont définis comme les «groupes de constructions isolées ou réunies qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science» (art. 1 tiret 2). La Convention (de Grenade) pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, que la Suisse a conclue le 3 octobre 1995 en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe<sup>11</sup>, s'applique également aux monuments, aux sites et aux ensembles architecturaux, par quoi elle entend les «groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique» (art. 1 ch. 2).

### **... et un droit interne foisonnant**

Les sources de droit interne consacrées à la protection du patrimoine sont pour la plupart contemporaines de l'époque où les ensembles architecturaux sont progressivement élevés à la dignité d'objets à protéger. On a vu que la loi fédérale sur la protection de la



nature et du paysage date de 1966, et presque tous les cantons adoptent ou révisent leur réglementation en la matière durant les années 1960 et 1970 (ainsi Lucerne en 1960, Neuchâtel en 1964, Vaud ou Berne et Zurich en 1969, Genève en 1976, etc.). Le canton de Fribourg ne fait pas exception à ce constat avec le règlement du 26 novembre 1971 concernant la conservation des monuments historiques et des édifices publics, la protection des sites archéologiques et le subventionnent des restaurations d'immeubles anciens. La description des diverses institutions juridiques élaborées à la faveur de ce vaste mouvement législatif pour assurer la protection des ensembles architecturaux n'a pas sa place ici.

On notera cependant que, fût-ce manière confuse<sup>12</sup>, les ensembles étaient bel et bien visés par l'art. 24 *sexies* inséré dans la constitution en 1962 et que la loi fédérale de 1966 a repris mot pour mot (art. 1 lit. a). Aux termes de ces dispositions, la protection du paysage implique, outre de sauvegarder les monuments (œuvres humaines sortant de l'ordinaire) et les sites évocateurs du passé (lieux où se sont produits des événements historiques importants), de ménager l'aspect caractéristique des localités, par quoi l'on entend justement les «ensembles architectoniques harmonieux d'une ville ou d'une commune».<sup>13</sup> Peu après, d'ailleurs, le législateur fédéral confirmera sa volonté d'assurer la protection des ensembles dans la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979<sup>14</sup>, une autre loi fédérale dont l'adoption a longtemps été retardée par la résistance des cantons. Cette dernière loi impose aux cantons de prévoir, hormis des zones à bâtir et des zones agricoles, des zones protégées qui comprennent en particulier les localités typiques, les lieux historiques et les monuments (art. 17 al. 1 lit. c), à moins qu'ils prescrivent d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2).

Au plan fribourgeois, on remarquera que, à la différence d'autres cantons<sup>15</sup>, le droit positif ne connaît pas la notion d'«ensembles». Ceux-ci font toutefois l'objet d'une protection spécifique grâce au lien organique qui a été établi dès le début entre la protection du patrimoine et l'aménagement du territoire. Ainsi, la première loi cantonale sur les constructions du 15 mai 1962 prévoyait déjà deux mesures de protection distinctes pour deux types d'objets de protection: le classement de bâtiments (*Klassierung von Gebäuden*) visait les bâtiments qui, dans quelque zone qu'ils soient situés, présentaient dans leur ensemble ou l'une de leurs parties un intérêt artistique, historique ou archéologique (art. 23); les zones à protéger (*Schutzzonen*) s'appliquaient aux rues, aux places, aux quartiers et aux espaces verts d'une localité qui devaient être particulièrement protégés en raison de leur intérêt (art. 22). Ces deux mesures de protection avaient initialement une portée différente: les bâtiments classés ne pouvaient être transformés que dans la mesure où leur caractère n'était pas atteint et ils ne pouvaient être détruits que moyennant l'existence d'intérêts prépondérants; dans les zones à protéger, les constructions, réparations et transformations de bâtiments devaient s'harmoniser avec l'architecture et l'aspect des lieux par leur style, leurs proportions, leurs matériaux et leurs

couleurs. La loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions, puis la loi sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991, ont entre-temps repris ces deux instruments et leur ont conféré le même effet, de sorte que les sites construits ne peuvent plus guère être démolis ou leur caractère modifié que si des motifs prépondérants le justifient, à l'instar de ce qui valait jusque là pour les bâtiments isolés.

### **La réglementation communale de Fribourg**

L'évolution de la réglementation communale de la ville de Fribourg offre un exemple éclatant de la manière dont l'instrument de la zone à protéger a été mis en œuvre pour assurer la sauvegarde des ensembles bâtis. Depuis 1933, un règlement communal sur les constructions permettait déjà au Conseil communal de refuser le permis de construire lorsque la construction, la transformation ou la restauration projetée porterait préjudice à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque ou à l'aspect d'un quartier, d'une rue, d'une place ou d'un paysage (art. 33). Ce règlement imposait par ailleurs que les travaux apportés à des bâtiments ou des parties de bâtiments présentant une valeur historique ou pittoresque tiennent compte de leur style, de leur caractère, de leur forme ainsi que de leurs matériaux (art. 34). Comme les défenseurs de la rue des Bouchers l'ont constaté à regret<sup>16</sup>, ces règles n'assuraient toutefois qu'une protection ténue, dans la mesure où elles ne permettaient pas au Conseil communal de s'opposer à la démolition d'un bâtiment ou d'un ensemble à conserver.

Cette situation a changé suite à l'entrée en force du règlement communal du 28 octobre 1969 sur les constructions dans les zones protégées de la ville, lequel fait suite à la loi cantonale de 1962. Les zones protégées par ce règlement sont, d'une part, l'ancienne zone de protection dite «des remparts et des tours» établie par le règlement cantonal de 1920 cité plus haut et, d'autre part, une nouvelle zone de protection dite de la «vieille ville» qui s'étend du bas de l'Auge au haut de la rue de Lausanne et du bout de la rue de Morat au sommet du chemin de Lorette. Aux termes de ce nouveau règlement «la vieille ville doit conserver son aspect original» (art. 3), ce qui implique que les alignements sur rue et sur cour, les niveaux et les hauteurs (art. 6), l'implantation des murs mitoyens (art. 7), les façades anciennes de toutes les constructions et leur architecture (art. 12 al. 1), l'ordonnance générale des toitures (art. 24 al. 1) ou encore l'inclinaison et l'orientation des pans de toits soient maintenus voire rétablis dans l'état dit «historique». À cela s'ajoutent des interdictions nombreuses (toits plats, balcons et autres saillies, revêtements de façades, grands vitrages, réclames, etc.) et des prescriptions détaillées en matière d'esthétique (façade en molasse, fenêtres rectangulaires, vieilles petites tuiles plates, etc.).

Dans le plan d'aménagement communal du 23 décembre 1991 actuellement en vigueur, cette seconde zone (vieille ville) a été intégrée pour l'essentiel dans la zone de

ville I (ZV I). Cette dernière «est protégée en tant que site construit de grande valeur historique, artistique, esthétique et pittoresque» (art. 27 al. 1), de sorte que «le caractère urbanistique et architectural des éléments qui le composent, à savoir les bâtiments, ouvrages d'art, rues, places, espaces extérieurs ainsi que la configuration générale du sol doivent être sauvegardés intégralement» (art. 27 al. 2). Cette protection de l'ensemble de la vieille ville se double de mesures de classement appliquées aux bâtiments qui méritent une protection plus précise ou plus rigoureuse. Ainsi, par un curieux retournement de l'histoire, tous les immeubles de la rue des Bouchers sauvegardés en 1962 sont-ils aujourd'hui également protégés en tant que bâtiments – jusques et y compris celui de l'Hôtel du Duc Berthold qui date de 1969. Or, c'est justement leur faible valeur individuelle qui a occasionné l'émergence de la notion d'«ensemble» ou de «zone protégée» dans le débat architectural puis dans l'ordre juridique fribourgeois.

### **Le statut des organisations de protection de la nature et du paysage**

On doit en grande partie la préservation de la rue des Bouchers à la résistance qu'une demi-douzaine de personnalités locales ont su organiser au sein du Comité de sauvegarde. Un constat similaire pourrait être fait à propos d'innombrables autres objets sauvés en Suisse durant la première partie du XX<sup>e</sup> siècle. La protection du patrimoine naturel et culturel a en effet débuté à l'initiative de citoyens ou de militants réunis en associations qui, animés par des convictions d'ordre idéologique ou par des préoccupations de nature scientifique, alertent le grand public et les autorités sur la nécessité de mettre certains vestiges du passé sous la protection de textes légaux. Dans son message concernant l'insertion d'une disposition constitutionnelle en la matière, le Conseil fédéral rend d'ailleurs une forme d'hommage à ces pionniers, lorsqu'il énumère les divers sites que leur engagement civique a contribué à sauvegarder (prairie du Grutli, forêt d'Aletsch, lac de Sils, îles de Brissago, sommet du Righi, chapelle de Tell, maison Zur Treib, bourg de Werdenberg...).<sup>17</sup> Les textes légaux relatifs à la protection du patrimoine dont elles ont encouragé l'adoption ont à leur tour institutionnalisé le rôle de ces organisations. Ceux qu'on appelle couramment les «milieux intéressés» sont en effet désormais non seulement représentés au sein des instances chargées de la protection du patrimoine, mais ils ont également la possibilité de participer aux procédures judiciaires qui s'y rapportent.

### **Etapes d'une institutionnalisation**

A Fribourg, le premier texte relatif au patrimoine a été élaboré à la demande de la Société d'histoire du canton, qui avait demandé au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour entraver la détérioration et la dispersion des monuments respectivement

des objets constituant le patrimoine cantonal. Il s'agit de l'arrêté du 14 février 1900 pour la conservation des monuments et objets ayant un intérêt artistique, archéologique ou historique. Comme déjà indiqué, il prévoyait en particulier l'institution d'une commission des monuments historiques (art. 4). Parmi les 18 à 20 membres qui composaient cet organisme figuraient, de par la loi, les professeurs titulaires des chaires des beaux-arts et d'archéologie chrétienne à l'Université ainsi que les présidents de la Société des beaux-arts et des Sociétés d'histoire française et allemande (art. 4). Cette représentation conférait à ces organisations une place importante, puisque la commission en question avait pour mission d'établir la liste des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique (art. 5) et de donner des préavis au Conseil d'Etat sur les dispositions à prendre (art. 7). L'arrêté du 3 octobre 1936 concernant la conservation des monuments artistiques et historiques ajoutera à ces attributions celle de requérir l'inscription de la mention au registre foncier dont un bâtiment mis sous protection par décision du Conseil d'Etat doit faire l'objet depuis la loi de 1911 concernant l'application du code civil.

Un arrêté du 18 juin 1956 consacre la division qui s'était opérée dès 1900 au sein de la commission des monuments historiques entre une (sous-)commission du Musée d'art et d'histoire et une (sous-)commission des monuments et des édifices publics. La seconde nommée est désormais composée de 7 à 9 membres dont en particulier le titulaire de la chaire d'histoire de l'art de l'Université et un représentant de la Société d'art public fribourgeois (*Heimatschutz*). Un arrêté du 14 janvier 1958 modifiera quelque peu cette composition en portant de 7 à 11 le nombre des membres. Comme celle à laquelle elle succède, la commission des monuments et des édifices publics a pour attributions (art. 7) de recenser et de documenter les bâtiments d'intérêt (lit. a et f) et de requérir une mention au registre foncier après décision du Conseil d'Etat (lit. b). Elle se voit cependant confier de nombreuses autres compétences: elle examine tous les projets de transformation, de démolition ou de restauration des immeubles mentionnés au registre foncier et donne son préavis au Conseil d'Etat à qui il incombe d'autoriser les travaux (lit. c); elle examine également les projets de construction et de transformation des édifices religieux et d'utilité publique et donne son préavis au préfet compétent pour délivrer le permis de construire (lit. d); elle fait de même pour tous les projets importants pour l'aspect général d'un quartier, d'une place ou d'une rue située dans une zone d'intérêt historique délimitée d'entente avec les communes; elle est également légitimée à recourir auprès du Conseil d'Etat contre les décisions des préfets (lit. e). L'arrêté du 9 janvier 1970 relatif au subventionnement pour restauration de bâtiments protégés lui confiera également la tâche de préavisier les demandes de subsides cantonaux.

Un règlement daté du 26 novembre 1971 rassemble et harmonise les diverses dispositions de droit cantonal relatives à la conservation des monuments historiques et des édifices publics, à la protection des sites archéologiques et au subventionne-



ment des restaurations d'immeubles anciens. Une nouvelle commission cantonale des monuments historiques et des édifices publics est instituée. Elle est composée de 11 à 15 membres nommés, comme précédemment, par le Conseil d'Etat pour une période de quatre ans (art. 1). La Société fribourgeoise d'art public et la Ligue suisse pour la protection du patrimoine national ont droit à deux représentants. En revanche, le professeur titulaire de la chaire d'histoire de l'art de l'Université n'est plus membre de plein droit de cette commission.<sup>18</sup> Le règlement dispose que la commission a la direction et la surveillance de tout ce qui touche à la conservation des monuments ayant un caractère artistique, historique ou archéologique comme à la construction et à la transformation des édifices publics (art. 2) et, à ce titre, lui confie en particulier de nouvelles tâches découlant de la loi sur les constructions de 1962 (art. 3): elle ne propose plus seulement le classement des bâtiments (lit. b) mais elle fait aussi des propositions au Conseil d'Etat et aux communes en vue de déterminer les zones et les sites à protéger (lit. a); elle donne également son préavis sur tous les projets relatifs à des bâtiments publics, classé ou situés dans une zone ou un site à protéger (lit. c); elle peut même intervenir à propos de projets de construction, de démolition ou de transformation de bâtiments ou de sites qui n'ont pas encore été mis sous protection bien qu'ils méritent d'être préservés (lit. d); dans les cas où son préavis était nécessaire, elle a qualité pour recourir au Conseil d'Etat contre les décisions des préfets (lit. i).

### **Naissance d'un appareil administratif**

La loi sur la protection des biens culturels de 1991 a créé une nouvelle commission des biens culturels (art. 56 ss) dans laquelle les milieux intéressés au patrimoine culturel doivent être représentés à raison de trois représentants de sociétés et d'associations de protection des biens culturels. Comme à l'ancienne commission, il lui appartient en particulier de préavisier les demandes d'aide financière, d'édicter le recensement des biens à protéger, de donner son préavis sur les projets de plans d'aménagement et de travaux relatifs aux objets protégés ou publics et, sur requête des communes ou du canton, de donner son avis sur des projets de travaux relatifs à des bâtiments ou à l'aspect général de sites qui ne sont pas protégés mais qui présentent un intérêt esthétique ou historique.

Sous ses diverses appellations et malgré ses nombreuses attributions légales, la commission chargée de la protection du patrimoine dans le canton de Fribourg n'a pu exercer qu'une influence limitée sur le cours de l'urbanisation. Tandis qu'elle a été rarement consultée à ses débuts, elle a souvent été contredite par la suite. Quant à son travail de recensement, il est longtemps resté en souffrance en raison de l'ampleur du travail.

Ce constat a conduit à l'instauration progressive d'un véritable appareil administratif chargé de cette tâche, avec la nomination d'un conservateur des monuments historiques puis la création d'un service des biens culturels. Le Comité de sauvegarde de la rue des



Bouchers n'a d'ailleurs pas manqué de constater à ses dépens qu'il ne suffisait pas que certains de ses membres fassent partie de la commission des monuments et des édifices publics pour infléchir la volonté du Conseil d'Etat. Depuis 1991, les organisations de protection du patrimoine qui lui ont succédé – on pense notamment à Pro Fribourg – jouissent désormais d'une situation bien plus favorable, car la loi sur la protection des biens culturels confère aux associations privées qui existent depuis au moins cinq ans et dont le but statutaire est la protection des biens culturels le droit de recourir contre les décisions relatives à la protection des objets entrant dans la sphère de leurs activités ordinaires (art. 62).

### **Légitimité politique et légitimation juridique**

Cette légitimation pour recourir au plan cantonal est calquée sur le modèle de celle accordée au plan fédéral dès 1966 par la loi sur la protection de la nature et du paysage aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal (art. 12).<sup>19</sup> Selon le Conseil fédéral, ce droit de recours devait pourvoir à ce que la loi déploie son plein effet<sup>20</sup> et il n'y avait pas lieu de craindre que les associations n'en abusent, vu la possibilité de mettre les dépenses à la charge du recourant débouté. Cette prévision semble s'être avérée puisque un droit de recours analogue ou identique a par la suite été attribué aux associations, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement en 1983<sup>21</sup> et des forêts en 1991.<sup>22</sup>

Cependant, au fur et à mesure que la croissance économique d'après-guerre qui a permis ces mesures s'est tarie, les organisations de protection de la nature et de l'environnement se sont vu reprocher de plus en plus énergiquement que leur légitimation à recourir ne reposerait sur aucune légitimité politique. Des initiatives parlementaires sont ainsi régulièrement présentées aux Chambres fédérales, qui proposent de restreindre ou de supprimer ces droits de recours. Récemment, l'opposition des organisations de protection de l'environnement au projet de stade du Hardturm à Zurich en a ainsi suscité plusieurs.

J. D.

## Notes

<sup>1</sup> Je remercie M. Jean-Baptiste Zufferey, professeur de droit administratif à l'Université de Fribourg, ainsi que M. Aloys Lauper, chef adjoint du Service des biens culturels du canton de Fribourg, de l'aide qu'ils m'ont apportée pour la rédaction de cet article.

<sup>2</sup> Ces dispositions prévoyaient en substance qu'un bâtiment dont l'ensemble ou une partie offrait un intérêt spécial au point de vue artistique ou historique pouvait, sur décision du Conseil d'Etat, faire l'objet d'une mention au registre foncier, le propriétaire ne pouvant alors plus apporter à l'immeuble des modifications de nature à en changer le caractère sans l'approbation de cette autorité; de même, les propriétaires des sites et monuments naturels ou historiques dont la conservation était reconnue avoir, au point de vue artistique, scientifique ou pittoresque, un intérêt général ne pouvaient détruire le monument, ni modifier l'état des lieux ou leur aspect sans avoir prévenu le Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Cette disposition interdisait aux institutions ou corporations de droit public d'aliéner, sans l'autorisation du Conseil d'Etat, les choses offrant un intérêt artistique, historique ou scientifique.

<sup>4</sup> Fonds Eric E. Thilo, cote LD 37, ch. 34 lit. d n° 8.

<sup>5</sup> Fonds Eric E. Thilo, cote LD 37, ch. 34 lit. d n° 34.

<sup>6</sup> Voir *La Liberté* des 16-17 avril, 23-24 avril et 1er mai 1960. Ces articles ont fait par la suite l'objet d'un tirage à part amplifié; Fonds Eric E. Thilo, cote LD 37, ch. 34 lit. d n° 38.

<sup>7</sup> Le professeur Alfred A. Schmid fut l'un rédacteur de cette charte et l'un des membres fondateurs de l'ICOMOS (Conseil international des monuments et des sites) dont la création fut décidée lors de ce congrès.

<sup>8</sup> RS 0.520.3.

<sup>9</sup> RS 520.3.

<sup>10</sup> RS 451.41.

<sup>11</sup> RS 440.4.

<sup>12</sup> En raison de la terminologie choisie, les rapports qu'entretiennent la protection de la nature et du paysage et la protection des monuments historiques stricto sensu sont dès le début empreints d'une certaine confusion en droit fédéral. Ainsi, le Conseil fédéral devait-il affirmer dans son message concernant l'insertion de l'art. 24 *sexies* aCst. que «ménager et sauvegarder des sites historiques et des monuments, c'est protéger un paysage» (FF 1961 I p. 1100). La situation a été partiellement éclaircie par une révision législative de 1996 qui a abrogé l'ordonnance de 1958 sur la conservation des monuments historique pour l'intégrer à la loi sur la protection de la nature et du paysage, ainsi que par la réforme constitutionnelle de 1996 qui a troqué l'expression «protection de la nature et du paysage» (art. 24 *sexies* aCst.) par celle de «protection de la nature et du patrimoine» (art. 78 Cst.).

<sup>13</sup> Voir Thomas Fleiner-Gerster, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 24 mai 1874*, Bâle 1996, n. 8 ad art. 24 *sexies* aCst.

<sup>14</sup> RS 700.

<sup>15</sup> Cf. p. ex. la législation du canton de Bâle-Campagne: «Schutzobjekte sind Kulturdenkmäler an deren Erhaltung wegen ihres kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen, kunsthistorischen, städtebaulichen, volkskundlichen oder wissenschaftlichen Wertes ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Dazu gehören *Ensembles* [mis en italique par l'auteur], Einzelwerke und deren Fragmente sowie deren Ausstattung» (§ 3 al. 1 Gesetz über den Denkmal- und Heimatschutz vom 9. April 1992, SGS 791).

<sup>16</sup> Le juge cantonal Esseiva a néanmoins soutenu que ces règles permettraient d'interdire la construction du premier projet du Conseil d'Etat (Fonds Eric E. Thilo, cote LD 37, ch. 34 lit. d n° 38).

<sup>17</sup> FF 1961 I p. 1093.

<sup>18</sup> Il n'est pas invraisemblable que cette suppression soit la conséquence du rôle qu'Alfred A. Schmid, justement professeur d'histoire de l'art à l'Université de Fribourg, a joué au sein de cette commission lors de l'affaire de la rue des Bouchers.

<sup>19</sup> L'art. 12 de la loi fédérale du 1966 sur la protection de la nature et du paysage a été modifié en 1996 (RO 1996 214) et exige désormais que les associations existent depuis 10 ans au moment où elles recourent.

<sup>20</sup> FF 1965 III p. 101 et 109 s.

<sup>21</sup> Art. 55 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)

<sup>22</sup> Art. 46 al. 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0).

