

# **BGer 1C\_268/2020 vom 14. August 2020**

Bundesgericht, 2020-08-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_268\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_268_2020)

FR: TF 1C\_268/2020 du 14 août 2020

IT: TF 1C\_268/2020 del 14 agosto 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

En tant qu'il est dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours en matière de droit public est recevable ( art. 82 ss LTF ), aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La société recourante a pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui confirme le refus de sa demande d'autorisation de construire; elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation. Elle bénéficie dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière. Cela conduit à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire ( art. 113 LTF ).

### **E. 2**

A titre de mesure d'instruction, la recourante sollicite l'édition du dossier cantonal. Le Tribunal cantonal ayant produit l'intégralité de son dossier dans le délai imparti ( art. 102 al. 2 LTF ), cette requête est satisfaite.

### **E. 3**

La recourante se prévaut d'une violation du principe de la légalité, ancré à l' art. 5 al. 1 Cst. Elle estime par ailleurs que le refus du permis de construire violerait le principe de la proportionnalité ( art. 5 al. 2 Cst. ). Enfin, la cour cantonale se serait livrée à une application arbitraire ( art. 9 Cst. ) de l'art. 24 al. 1 RCU.

#### **E. 3.1**

Hormis en matière pénale et dans le domaine fiscal, le principe de la légalité de l' art. 5 al. 1 Cst. ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, mais uniquement un principe constitutionnel. Comme le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit fédéral en général ( art. 95 let. a LTF ), il est possible d'invoquer le principe de la légalité, au même titre que celui de la proportionnalité ( art. 5 al. 2 Cst. ), directement et indépendamment d'un droit fondamental ( ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 p. 63; 141 I 1 consid. 5.3.2 p. 7).

Bien que la recourante se plaigne d'une violation du principe de la légalité, elle ne se prévaut toutefois pas de l'absence de base légale (cf. ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 p. 63); elle reproche aux autorités précédentes d'avoir introduit des exigences inconnues de l'art. 24 al. 1 RCU s'agissant de la conformité à la zone d'activités II. Ce grief se confond cependant avec la dénonciation d'une violation de l'art. 24 al. 1 RCU, plus particulièrement avec le grief d'arbitraire dans l'application de cette disposition. Il en va au demeurant de même en ce qui concerne le grief de violation du principe de la proportionnalité: lorsque la partie

recourante l'invoque en relation avec le droit cantonal ou communal, indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral n'en revoit le respect que sous l'angle de l'arbitraire (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 p. 7; arrêt 8C\_336/2019 du 9 juillet 2020 consid. 3.3.2; arrêt 1C\_233/2019 du 16 juin 2020 consid. 5.1 et les arrêts cités). Ces récriminations seront dès lors examinées conjointement avec le grief d'arbitraire dans l'application du droit communal, dont se prévaut spécifiquement la recourante.

### **E. 3.2**

Appelé à revoir l'application d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat, ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400). Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

Sur le plan cantonal, l'art. 54 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RS/FR 710.1), dispose que les zones d'activités sont destinées aux activités industrielles, artisanales, de service et administratives (al. 1). Ces zones sont notamment destinées à accueillir des entreprises qui ne peuvent être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (al. 2). Les logements de gardiennage nécessaires à ces activités peuvent être admis à l'intérieur des volumes bâtis (al. 3). Au niveau communal, l'art. 24 al. 1 RCU prévoit que la zone d'activités II est destinée aux activités artisanales, industrielles, de services ainsi qu'aux dépôts et entrepôts et commerces en lien avec les activités. Les surfaces commerciales en lien avec les activités ne dépasseront pas le 40% de la surface totale de plancher.

### **E. 3.3**

A ce stade, il convient encore de rappeler que le Tribunal fédéral statue sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358; 139 II 373 consid. 1.6 p. 377). La partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 133 IV 286 consid. 6.2 p. 288; arrêt 2C\_1050/2019 du 22 juillet 2020 consid. 2.1, destiné à publication).

### **E. 3.4**

La cour cantonale a considéré que, par l'adoption de l'art. 24 al. 1 RCU, la commune entendait destiner la zone d'activités II principalement aux activités artisanales, industrielles et de services. Les dépôts, entrepôts et commerces n'étaient pas des activités au sens de cette

disposition, et ne pouvaient être admis qu'en lien avec une activité artisanale, industrielle ou de service. S'agissant plus particulièrement du projet litigieux, la cour cantonale a retenu qu'il portait sur la réalisation d'une halle composée, d'une part, d'une surface de vente de 600 m<sup>2</sup>; d'autre part, elle abritait une zone de 900 m<sup>2</sup>, dans laquelle l'exploitante procéderait - selon les dires de la recourante - à des emballages et des activités de préparation et de conditionnement de produits alimentaires et autres. Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) avait relevé que le local "cellule de préparation" abriterait uniquement des activités "standard" pour un dépôt de commerce alimentaire, à savoir de l'entreposage, du ré-étiquetage, voire du ré-emballage si nécessaire, sans activités à risque (telles que préparation, transformation, manipulation de denrées alimentaires non protégées). Le SeCA avait pour sa part considéré que l'arrière du bâtiment serait destiné principalement à du stockage de marchandises livrées par camions avec une préparation légère de certains produits. Sur la base de ces constatations, la halle devait être considérée comme un dépôt d'un commerce alimentaire, lié uniquement au point de vente projeté, et non comme un local destiné à une activité artisanale, industrielle ou de service au sens de l'art. 24 al. 1 RCU. Enfin, en lien avec la violation du principe de l'égalité, la cour cantonale a retenu que la commune, qui bénéficiait d'une certaine autonomie dans l'interprétation de ses règlements, avait été très claire tant sur sa pratique que sur sa volonté d'appliquer de cette manière la réglementation de la zone.

### **E. 3.5**

La recourante reconnaît que l'art. 24 al. 1 RCU limite les surfaces commerciales à 40% de la surface totale de plancher. Elle soutient que le règlement communal ne fixerait en revanche aucun pourcentage pour les activités, les dépôts, voire même les logements de gardiennage; il ne ressortirait pas du texte réglementaire que l'activité artisanale, industrielle ou de service devrait correspondre à une seule et même activité à 60%. Il serait dès lors tout à fait envisageable qu'une entreprise produise de l'artisanat, ait des activités de services et dispose d'un dépôt ainsi que d'une surface de vente. Ainsi plusieurs activités artisanales ou industrielles différentes, notamment avec des entreprises différentes, pourraient se côtoyer.

#### **E. 3.5.1**

En se concentrant ainsi sur l'absence de pourcentage pour les autres types de locaux admis par l'art. 24 al. 1 RCU, la recourante se méprend sur le sens de l'interprétation de cette disposition opérée par les autorités précédentes. En effet et en dernier lieu, le Tribunal cantonal a considéré que l'art. 24 al. 1 RCU réservait la zone d'activités II aux activités artisanales, industrielles et de services; une activité de vente ne pouvait en revanche y être exercée qu'en lien avec une telle activité. A la lumière du texte de l'art. 24 al. 1 RCU, une telle interprétation n'apparaît en rien choquante; il n'est en particulier pas arbitraire de considérer que, pour être admissible, un projet doit principalement porter sur une activité artisanale, industrielle ou de service, la présence d'une surface de vente - respectivement, celle d'une activité de vente - ne pouvant en être que le complément.

#### **E. 3.5.2**

La recourante allègue encore que certaines entreprises tierces auraient manifesté de l'intérêt pour la location d'une portion de cette surface arrière en vue d'y exercer - à la comprendre - des activités conformes à l'art. 24 al. 1 RCU, ce que la cour cantonale aurait ignoré. Elle ne prétend cependant pas, au mépris des exigences de motivation du recours fédéral, que cette omission procéderait d'une constatation arbitraire des faits (cf. art. 106 al. 2 LTF); le

Tribunal fédéral ne saurait partant en tenir compte. C'est également au détriment de ces mêmes exigences de motivation que la recourante assène que l'instance précédente n'aurait pas pris en considération le fait que la surface arrière du bâtiment allait en définitive employer plus de travailleurs que la surface de vente ou encore, que la locataire (Coop) pourrait, dans cette même surface arrière, faire d'importantes opérations, à l'instar d'une grande boulangerie; la recourante ne pointe au demeurant aucun élément du dossier susceptible de confirmer ses assertions. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter des constatations cantonales, selon lesquelles la surface arrière de 900 m<sup>2</sup> sera utilisée comme dépôt d'un commerce alimentaire, dépôt dans lequel seules des manipulations minimales seront effectuées.

Ainsi et quand bien même ces manipulations devraient être qualifiées d'artisanales, industrielles ou de services, comme l'a estimé le SeCA, dans le cadre de son second préavis, il n'apparaît pas arbitraire, compte tenu de leur nature modique, de retenir qu'elles ne revêtent qu'un caractère complémentaire à l'activité de vente projetée; ce caractère complémentaire de la partie arrière du bâtiment se confirme de surcroît par le rôle de dépôt de marchandises qu'il endosse par ailleurs, et que la recourante ne lui discute pas. Par conséquent, dès lors qu'il n'est pas critiquable de tenir une activité de vente pour contraire à l'affectation de la zone, lorsqu'elle intervient à titre principal, la cour cantonale pouvait sans arbitraire - indépendamment des conditions et préavis favorables émis par les différents services de l'Etat, dont se prévaut encore la recourante - refuser le projet litigieux.

Mal fondé, le grief doit être écarté dans la mesure de sa recevabilité.

#### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire, ainsi qu'au rejet du recours en matière de droit public, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). La société coopérative B.\_\_\_\_\_, qui n'a pas procédé, de même que les autorités concernées, qui ont agi dans le cadre de leurs attributions officielles, n'ont pas droit à des dépens ( art. 68 al. 1 et 3 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.