

FR_GERICHTE 602 2014 148 vom 19. August 2015

FR Kantonsgericht, 2015-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_148

FR: FR_GERICHTE 602 2014 148 du 19 août 2015

IT: FR_GERICHTE 602 2014 148 del 19 agosto 2015

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 24

LAT, l'autorité précise que le recourant n'a jamais indiqué en quoi le projet litigieux devait nécessairement s'implanter sur le talus à côté de son bâtiment. Dans le même sens, le recourant n'a pas donné suite à l'invitation du SeCA du 20 décembre 2013 à se déterminer sur un refus de l'autorisation spéciale, ce qui a contraint la DAEC à statuer sur la base du dossier. Elle note d'ailleurs qu'au vu de l'affectation prévue de l'énergie solaire – consommation personnelle – elle devait considérer que l'objectif premier de ladite installation est d'alimenter les besoins personnels du recourant, ce qui ne répond pas aux critères de l'art. 24 let. a LAT. Enfin, au sujet de l'art. 24c LAT – qui doit être interprété restrictivement – elle estime que le recourant n'a jamais expliqué en quoi son habitation nécessitait un assainissement énergétique. en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) 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). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en matière de permis de construire.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 2. Le recourant invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendu. Il reproche à la DAEC et au préfet d'avoir insuffisamment motivé leur décision, et concernant celle de la DAEC, de s'être contentée d'analyser la situation juridique sous l'angle de l'art. 18a LAT. a) Le droit d'être entendu – garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), par l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101) et par l'art. 57 CPJA – comprend, de manière générale, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b p. 137; 126 I 15 consid. 2a aa p. 16). Le devoir de motiver résulte, en l'absence de dispositions cantonales suffisantes, du respect du principe du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 112 Ia 109 consid. 2a). Selon la jurisprudence, il découle des principes de l'Etat de droit qu'en règle générale, les motifs d'une décision administrative doivent être énoncés pour faciliter aux parties l'utilisation des voies de droit et à l'autorité de recours l'exercice de son contrôle (A.

GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 386). Le destinataire peut ainsi connaître les raisons pour lesquelles la décision est prise et peut dès lors se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours; de plus il peut ainsi vérifier que son droit d'être entendu a été respecté et que ses arguments ont été effectivement examinés (P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, 3ème éd. 2011, vol. II, p. 348 n° 2.2.8.3 et la jurisprudence citée). Cela étant, l'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents. Il suffit, selon la jurisprudence, que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 121 I 54 consid. 2c). Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a). Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu en instance inférieure peut néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (ATF 126 I 68 consid. 2). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt du Tribunal fédéral 1C_265/2009 du 7 octobre 2009 consid. 2.3). b) Concernant la motivation du préfet, il faut rappeler que, pour des constructions hors de la zone à bâtir, c'est bien la DAEC qui examine les questions essentielles de conformité avec la zone et qui décide ou non de l'octroi d'une autorisation spéciale. Le préfet, quand à lui, a une marge de compétence très réduite et son intervention se limite souvent à une simple formalité. Il peut dès lors se contenter d'un renvoi à l'autorisation spéciale (cf. RFJ 1994 p. 154-155). La DAEC, elle, a constaté que les panneaux photovoltaïques ne faisaient pas l'objet d'une installation sur la toiture d'un bâtiment existant, mais étaient au contraire prévus sur le talus, à même le sol. Partant, elle a considéré que les conditions légales de l'art. 18a LAT n'étaient pas

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 remplies. Compte tenu de cette situation qui conduisait, selon elle à un rejet du recours, elle n'avait pas à se prononcer sur les autres dispositions éventuellement applicables. Ainsi, bien que sommaire, la motivation de la décision litigieuse respecte les exigences minimales en matière de motivation des décisions administratives. D'ailleurs, le mémoire de recours démontre, si besoin était, que le recourant a parfaitement saisi la portée de la décision dont il a pu critiquer le contenu sur treize pages. Au surplus, il faut aussi rappeler que le recourant a été invité le 20 décembre 2013 par le SeCA à transmettre des observations, puisque l'autorité lui avait communiqué son intention de préavis négativement le projet. Ce courrier est pourtant resté lettre morte. Cet état de fait doit aussi être pris en considération dans l'analyse de la prétendue violation du droit d'être entendu. Le recourant aurait pu à cette occasion développer les raisons qui fondaient son intérêt à une telle installation, telles des questions de coût, de protection de la nature ou des besoins d'assainissement. Il résulte de ce qui précède que le grief relatif à la violation du droit d'être entendu doit être rejeté. En réalité, les critiques du recourant concernant la motivation des décisions relèvent d'une contestation de ces décisions au fond et non pas de l'art. 29 Cst.. 3. a) Le 1er mai 2014, une révision de la législation fédérale concernant les installations solaires est entrée en vigueur (RO 2014 899; FF 2010 959; PIGUET/DYENS,

Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portées, in Revue de droit administratif et de droit fiscal, no 6, 2014, p. 505; JÄGER, Solaranlagen, in Raum & Umwelt, VLP-ASPAN 6/2014). L'art. 18a LAT, dans sa nouvelle teneur, dispose: 1 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. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente. 2 Le droit cantonal peut (a.) désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation; (b.) prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger. 3 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. 4 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. L'art. 32a OAT 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. b) Au niveau cantonal, l'art. 85 al. 1 let. f du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11) 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;

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 c) En l'espèce, du moment que l'installation des panneaux solaires est prévue sur le talus adjacent à la maison du recourant et non sur un toit, cet aménagement est exclu du champ d'application de l'art. 18a al. 1 LAT (« installations solaires suffisamment adaptées aux toits »). L'intéressé ne peut donc tirer aucun avantage de cette disposition. Cette constatation n'était cependant pas suffisante pour rejeter sa requête. Dès lors que la pose des panneaux solaires ne peut pas se fonder sur la disposition spéciale de l'art. 18a LAT, il y avait lieu d'examiner si elle pouvait être autorisée en vertu d'une norme plus générale, ce qui doit être systématiquement fait lorsque l'examen porte sur des installations solaires isolées, comme celles posées sur support dans un jardin, celles appliquées contre une paroi rocheuse ou encore un barrage (cf. JÄGER, p. 9, note de bas de page 17; voir aussi arrêt du Tribunal fédéral 1C_311/2012 du 28 août 2013). Il appartenait dès lors à l'autorité intimée de vérifier si une dérogation au sens des art. 24 ss LAT était envisageable dans le cas particulier. Celle-ci l'a d'ailleurs bien compris puisqu'elle a complété sa décision par ses observations du 3 février 2015. Quoi qu'il en soit, ce raccourci dans le raisonnement qui a conduit au refus de l'autorisation spéciale n'implique pas l'admission du recours, comme il sera démontré ci-dessous. 4. a) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT souligne que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 16a al. 1 LAT prévoit notamment que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. b) En l'occurrence, l'installation en question consiste en 48 modules de panneaux

photovoltaïques représentant une surface de 79 m². Dans la mesure où ce projet ne répond pas à un besoin agricole – l'intéressé n'est pas agriculteur et a clairement indiqué dans son recours que l'électricité servirait dans un premiers temps à la consommation personnelle, le surplus étant introduit dans le réseau électrique – les possibilités d'exécuter l'ouvrage doivent être examinées au regard des art. 24 ss LAT, qui règlent les exceptions possibles hors de la zone à bâtir. Au vu de l'objet du litige, seuls les art. 24 et 24c LAT entrent en considération pour l'octroi éventuel d'une autorisation spéciale. Il est d'emblée inutile d'examiner l'affaire sous l'angle des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT, manifestement inapplicables en l'espèce. 5. a) Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 5). En outre, l'art. 24c LAT ne saurait être interprété extensivement voire même avec souplesse. L'art. 42 OAT pose au contraire des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées aux constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise (sur ces questions, voir arrêt du Tribunal fédéral 1C_333/2010 du 2 février 2011 consid. 5.1). L'identité de la construction et de ses abords doit ainsi être respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT). De plus, suite à la modification de l'art. 24c LAT introduite par la nouvelle du 23 décembre 2011, en vigueur depuis le 1er novembre 2012 (RO 2012 5535), les exigences valables pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment sont de fait plus élevées, confirmant ainsi la tendance visant à concentrer les agrandissements en particulier sur les volumes construits existants (Cf. rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011; FF 2011 p. 6540). b) En l'espèce, on peut douter que le simple fait de relier une nouvelle installation photovoltaïque indépendante, aménagée sur un talus, à un bâtiment existant distant de plusieurs mètres, constitue une transformation ou une rénovation de ce dernier au sens de l'art. 24c LAT. A supposer que tel soit le cas, on doit alors admettre que cette adjonction modifie l'aspect extérieur de la bâtisse au sens de l'art. 24c al. 4 LAT et que, par conséquent, le procédé n'est admissible que s'il est nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore à viser à une meilleure intégration dans le paysage. Compte tenu des circonstances, il va de soi qu'en l'occurrence, l'installation des panneaux solaires ne vise pas à assurer une meilleure intégration dans le site. Le seul motif que le recourant invoque est celui de l'assainissement énergétique. Il n'indique pas cependant en quoi son bâtiment nécessiterait un tel assainissement ni en quoi une installation photovoltaïque pourrait remédier à un problème de ce type. En principe, la notion d'assainissement énergétique concerne l'amélioration de l'isolation d'une construction et ne

tend pas directement à la production d'énergie. De plus, il y a lieu de constater que la maison du recourant a été transformée et agrandie suite à la délivrance d'un permis de construire le 15 juillet 2010. Il n'est pas crédible dès lors que son logement ait subi une telle dégradation au niveau de son efficacité énergétique, dans une période de temps si courte, qu'il nécessiterait ce qu'il appelle un assainissement. Il faut rappeler à cet égard que, selon l'art. 126 LATeC concernant les règles de construction, en vigueur depuis le 1er janvier 2010, il est exigé que les constructions et installations soient conçues, exploitées et entretenues conformément aux prescriptions de la législation sur l'énergie (voir aussi art. 66 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; RELATeC; RSF 710.11, qui prévoit que la conception énergétique du bâtiment doit être conforme aux dispositions figurant dans le règlement sur l'énergie). Le recourant n'aurait donc pas obtenu le permis de construire en 2010 si la rénovation entreprise à ce moment n'était pas conforme aux exigences en matière d'énergie. Pour le même motif, sa maison étant fraîchement rénovée, l'intéressé ne peut pas prétendre vouloir procéder au remplacement d'un chauffage obsolète par un aménagement moderne dans le cadre d'une mise aux normes usuelles, également prévu par l'art. 24c LAT. En réalité, sa démarche relève de motifs de nature économique, voire d'optimisation écologique, qui ne sont pas déterminants pour justifier la mise en œuvre de l'art. 24c LAT, qui ne prévoit pas

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 une autorisation de modifier pour ces raisons l'aspect des bâtiments existants situés hors de la zone à bâtir. C'est donc à tort que le recourant se plaint d'une violation de l'art. 24c LAT.

6. a) Selon l'art. 24 LAT, des autorisations peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour de nouvelles constructions et installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT uniquement lorsque des raisons techniques, des motifs d'exploitation ou la nature du sol la lient à un tel endroit hors de la zone à bâtir, ou encore lorsque des motifs spéciaux l'empêchent en zone à bâtir. L'examen des conditions doit se faire selon des critères objectifs et ne peut tenir compte ni des conceptions subjectives ou des vœux des particuliers ni de pratiques ou de confort personnel. Cette condition n'a pas un caractère absolu, mais doit être relativisée. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'aucun autre emplacement que celui proposé n'entre en ligne de compte, mais il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 108 Ib 359 consid. 4a; 1A.186/2002 consid. 3).

b) Dans le cas particulier, il apparaît d'emblée que l'implantation litigieuse n'est pas imposée par la destination de l'ouvrage. Le bâtiment du recourant est déjà raccordé au réseau électrique, de sorte qu'il n'y a aucune nécessité à produire de l'énergie électrique sur place, ainsi que cela pourrait être le cas d'une habitation isolée. Le type d'installation énergétique choisi par l'intéressé relève de sa convenance personnelle et sa simple volonté d'implanter des panneaux photovoltaïques ne crée pas un besoin justifiant une construction en zone agricole, indépendamment des possibilités déjà offertes par l'art. 18aLAT.

Admettre une telle démarche reviendrait à vider de son sens le principe de base de l'aménagement du territoire qui postule une séparation nette entre les secteurs constructibles et non constructibles. Il faut rappeler en outre, que, selon l'art. 18a LAT, le recourant dispose de la possibilité d'aménager une installation solaire sur le toit de son bâtiment. Même si, ainsi qu'il le prétend, cette variante ne devait pas être optimale sous l'angle du

rendement des panneaux solaires compte tenu de l'orientation de son toit, il n'en demeure pas moins qu'il existe une alternative légale à l'utilisation du talus en zone agricole. Le recourant a déjà aménagé une installation solaire sur une partie de son toit, qui n'est donc pas aussi mal placé que prétendu. Au demeurant, il importe peu que, cas échéant, la surface encore à disposition sur le toit ne corresponde pas exactement à ses vœux. L'intéressé ne peut donc pas bénéficier non plus de l'art. 24 LAT pour procéder à l'aménagement litigieux. Partant, c'est à bon droit que l'autorité intimée lui a refusé l'autorisation spéciale nécessaire pour construire hors de la zone à bâtir. Le fait qu'il ait déjà aménagé ses panneaux solaires ou qu'il les ait payés n'est pas déterminant. Il appartiendra à la DAEC de procéder aux contrôles nécessaires et tirer éventuellement les conséquences qui s'imposent sous l'angle du rétablissement de l'état de droit (art. 167 al. 4 LATeC).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 7. Mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté. Les décisions attaquées sont confirmées. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour cette même raison, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 21 août 2014 de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et celle du 6 novembre 2014 du Préfet du district de la Gruyère sont confirmées. II. Les frais de justice, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Le présent arrêt 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 le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 19 août 2015/cpf/mse Président Greffier-stagiaire

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