

FR_GERICHTE 602 2015 43 vom 18. Januar 2016

FR Kantonsgericht, 2016-01-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_43

FR: FR_GERICHTE 602 2015 43 du 18 janvier 2016

IT: FR_GERICHTE 602 2015 43 del 18 gennaio 2016

Regeste

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

Erwägungen

E. 2

Il ressort clairement des explications données par la commune et de l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal du 23 décembre 2014 que K._____ s'est récusé dans la procédure d'octroi de la dérogation et qu'il n'a donc pas pris part à la décision qui a été prise en faveur de son mandant. De même, il n'a pas de relation de parenté avec M._____, secrétaire communal, de sorte que ce dernier n'avait pas non plus à se récuser dans cette affaire. Partant, les griefs de violation du devoir de récusation formulés par le recourant doivent être rejetés.

E. 3

Avant d'examiner si les conditions pour accorder une dérogation sont remplies en l'espèce, il y a lieu de déterminer préalablement si une telle dérogation est nécessaire ou si, comme le prétend la commune, le chemin de servitude en cause est affecté uniquement à l'usage privé et n'est donc pas soumis aux règles de la loi sur les routes. a) Selon l'art. 13 al. 1 LR, les routes privées affectées à l'usage commun sont des routes appartenant à des particuliers ou des collectivités, construites sur des fonds privés et ouvertes au public. S'agissant de la notion d'affectation, l'art. 17 al. 2 LR prévoit certes que les routes construites par des particuliers sur leur propre fonds ou sur le fonds d'autrui sont affectées à l'usage commun par décision du conseil communal, respectivement du Conseil d'Etat si la route est située sur le territoire de plusieurs communes, moyennant le consentement exprès des propriétaires et ayants-droits. Toutefois, selon la jurisprudence (arrêt TC FR 2A 2007 103 du 27 mai 2008 consid. 2a; 2A 96 75 du 3 mars 1997, consid. 2d, p. 5; 2A 02 18 du 13 décembre 2002, consid. 2b, p. 5-6; 2A 05 20 du 25 juin 2007, consid. 4a), la notion d'affectation est reléguée au second plan, dans la mesure où l'art. 13 al. 1 LR accorde la priorité à la notion de l'ouverture au public. Le législateur ne dit d'ailleurs pas le contraire, lorsqu'il admet que des routes privées, non affectées à l'usage commun, sont des routes publiques de fait si elles sont ouvertes au trafic (cf. BGC 1967 p. 313 ad art. premier). Une route est ouverte à la circulation publique lorsqu'elle est mise à la disposition d'un cercle indéterminé de personnes, même si son usage est limité d'après la nature de la route, du mode ou du but de son utilisation (Extraits 1989, p.88). La notion de route publique doit donc être interprétée extensivement: il faut entendre par là tout terrain servant à la circulation, y compris une place, un pont, un passage sous-voies, etc., une route que chacun peut utiliser. Fixée à l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance sur les règles de la circulation (OCR; RS 741.11), la présomption légale est que les voies de communication, les espaces carrossables et toutes les surfaces qui se prêtent au trafic en mouvement ou à l'arrêt, sont des routes publiques. Dans un arrêt

relativement ancien, le Tribunal fédéral résumait ainsi: "toute voie est publique dès lors qu'elle est ouverte au public, la simple possibilité matérielle d'y accéder étant une condition suffisante" (JdT 1976 I 386 et la

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 jurisprudence citée). Plus récemment, le Tribunal fédéral a précisé que le critère déterminant n'est pas celui de la propriété privée ou publique de la route, mais le fait qu'elle serve au trafic général. Tel est le cas si la route est mise à disposition d'un cercle indéterminé de personnes. Cette définition large englobe les routes qui ne sont pas entièrement ouvertes au trafic (arrêt TF 2A.194/2006 du 3 novembre 2006 / JdT 2007 I 491). Pour sa part, le caractère privé d'une route ou d'une place n'est en principe admis que si la circulation en mouvement ou à l'arrêt n'y est pas ouverte par la volonté expressément manifestée de l'ayant droit. Cette manifestation se fera soit par une clôture (barrière, chaîne, etc.), soit par une interdiction signalée, soit en déposant des objets. Ainsi, à défaut de recourir à la pose d'une clôture, le propriétaire qui veut protéger son fonds contre le passage ou le stationnement abusif de véhicules doit obtenir une décision de l'autorité interdisant ou restreignant la circulation ou le parcage sur ses routes, chemins ou places, décision comportant le droit d'installer le signal officiel correspondant (BUSSY/RUSCONI, Code suisse de la circulation routière commenté, 4e éd. 2015, art. 1er LCR n. 2.3, 3.2, 3.3 et 3.4). Pour déterminer si une route est publique ou non, est décisif le fait que celle-ci ne serve pas exclusivement à l'usage privé, mais à un cercle indéterminé de personnes qui ne sont pas liées entre elle ou avec l'ayant-droit par des rapports personnels ou juridiques (SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrecht, Vol. I, 2e éd. 2002, n. 167). b) Dans le cas particulier, il ressort du plan directeur des circulations de la commune que, dans le secteur litigieux, la Route N._____ est un chemin de servitudes. Le planificateur communal n'a pas affecté expressément ce tronçon de route à l'usage commun. Cependant, comme il a été dit ci-dessus, cette situation n'est pas déterminante. L'inspection des lieux a montré que l'accès à ce chemin n'est pas limité aux seuls ayants-droit de la servitude; aucune manifestation de volonté reconnaissable de leur part (interdiction, barrière..) ne restreint son utilisation par des tiers. Partant, du moment que tout un chacun peut emprunter ce chemin avec un véhicule, on doit constater qu'il s'agit, pour le moins, d'une route publique de fait puisqu'elle est ouverte au trafic. Elle est ainsi assimilable à une route privée affectée à l'usage commun au sens de l'art. 1 al. 1 let. b LR et entre donc dans le champ d'application de cette loi, pour autant que celle-ci n'en dispose pas autrement. Or, on cherche en vain une disposition de la LR qui exclurait ce type d'ouvrage de l'application des règles sur les distances à la route. Il s'ensuit que les règles sur les limites de construction (art. 115 ss LR) s'appliquent dans la présente affaire. Il en va de même d'ailleurs des principes généraux concernant les fonds voisins des routes publiques (art. 93 LR). Dès l'instant où la distance de 7.00 mètres par rapport à l'axe de la route (art. 118 LR en lien avec l'art. 116 LR relatif à une route à une voie) n'est pas respectée par le projet litigieux, c'est à juste titre que l'intimée a été invitée à solliciter une dérogation.

E. 4

Sous l'angle de l'établissement des faits en lien avec la dérogation, le recourant reproche à la commune d'avoir statué uniquement sur une distance réduite de 5.50 mètres, soit celle entre l'axe de la route et la façade du projet, alors que, selon les plans, elle est de 2.50 mètres au niveau du mur de soutènement côté sud et de 4.50 mètres au niveau du mur du couvert côté nord. L'impact de la dérogation sur le terrain serait ainsi bien plus important qu'admis par l'autorité intimée qui n'aurait pas pris en considération l'intégralité du projet. S'il est vrai que

la demande de dérogation s'est focalisée sur la distance entre l'axe de la route et la façade du bâtiment pour indiquer qu'une distance de 5.50 mètres était acceptable car

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 permettant l'accès au garage compte tenu du rayon de braquage des véhicules, il n'en demeure pas moins que la requérante a présenté des plans complets à l'appui de sa requête. Sur ceux-ci, la présence des murs de soutènement et du couvert est indiquée, de sorte que leur distance à la route était patente. Dans sa décision du 23 décembre 2014, la commune a clairement indiqué qu'elle disposait de l'ensemble du dossier de permis de construire pour statuer. De plus, dans ses observations du 23 juillet 2015, elle a confirmé qu'elle s'était prononcée sur la base des plans produits et a expliqué son raisonnement par rapport au mur de soutènement. Il est ainsi établi que cette autorité s'est prononcée en toute connaissance de cause et qu'elle n'a donc pas procédé à une constatation incomplète ou erronée des faits pertinents lorsqu'elle a statué sur la demande de dérogation. Pour les mêmes motifs, il importe peu que l'énoncé de la dérogation ne mentionne pas tous les éléments annexes qu'elle recouvre (murs de soutènement, couvert), mais se limite au garage, qui en constitue le point principal, étant rappelé que la distance à la route est, en principe, celle comprise entre l'axe de la route et la façade des bâtiments (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 864). Compte tenu de la configuration des lieux et des plans produits, il n'y a aucune incertitude quant à la portée de la dérogation, qui recouvre l'ensemble de l'ouvrage prévu, y compris les aménagements annexes. Cette dérogation se fonde aussi bien sur l'art. 119 LR s'agissant de la distance à la route proprement dite que, cas échéant, sur l'art. 93 al. 4 LR pour les éléments annexes, à supposer qu'ils en nécessitent une. Au demeurant, le dispositif de la décision communale attaquée est suffisamment large pour englober toutes les installations puisqu'il mentionne "une dérogation est octroyée pour cette construction à distance illégale de la route privée".

E. 5

a) Consacré aux "Bâtiments existants non conformes/ Dérogations pour constructions nouvelles", l'art. 119 LR a la teneur suivante: 1 Les dispositions des articles 69, 70, 148 et 149 LATeC sont applicables par analogie aux bâtiments existants non conformes et aux dérogations pour les constructions nouvelles dans la zone d'interdiction de construire fixée par les limites de construction ou les prescriptions sur les distances. 2 L'autorisation et la dérogation sont accordées par la Direction s'il s'agit de routes cantonales et par le conseil communal s'il s'agit de routes communales, de chemins publics de dévestiture ou de routes privées affectées à l'usage commun. 3 Le conseil communal est seul compétent s'il s'agit de déroger à des prescriptions communales qui vont au-delà des prescriptions cantonales. Selon l'art. 148 al. 1 LATeC auquel renvoie cette disposition, des dérogations peuvent être accordées, à condition qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés. Enfin, selon la norme générale de l'art. 93 al. 4 LR, des dérogations peuvent être accordées lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances spéciales, qu'elles ne sont pas contraires à l'intérêt public et ne causent pas de préjudice aux voisins. En revanche, la présente affaire ne relève pas de l'art. 117 LR qui ne concerne pas directement des dérogations à une distance existante, comme en l'espèce, mais les exceptions aux distances de l'art. 116 LR que le planificateur peut prévoir dans la fixation des limites de construction lorsqu'il établit une réglementation ou des plans.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 b) L'art. 115 LR, précisé par l'art. 116 LR, pose des limites de construction, au-delà desquelles des bâtiments, installations et autres ouvrages peuvent être construits de part et d'autre de la route. Elles se justifient non seulement pour préserver la sécurité du trafic et la santé des riverains, l'hygiène des habitations et les nécessités d'un élargissement éventuel dans l'avenir (cf. art. 93 al. 1 et 115 al. 4 LR), mais également pour réduire les effets d'un bâtiment sur le voisinage (cf. art. 93 al. 2 LR; ATF 119 Ia 113 consid. 3b; arrêt TF 1C_196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.1). Dès lors, compte tenu des buts poursuivis et des intérêts qu'ils protègent, le respect des normes s'impose de manière générale et l'octroi d'une dérogation constitue l'exception (arrêt TC FR 2A 06 77-78 du 31 mai 2007 consid. 4a). Selon le Tribunal fédéral, les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires, telles que l'art. 148 al. 1 LATeC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaire. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. Dans tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci. L'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (arrêt TF 1C_458/2011 du 29 février 2012 consid. 4.4 et les références citées; arrêt TC FR 2A 06 77-78 du 31 mai 2007 consid. 4b). Seuls des cas particuliers peuvent justifier des dérogations, soit uniquement lorsqu'une application de la réglementation aboutirait à des solutions que le législateur ne peut pas avoir voulues. Cependant, même dans le cas de l'octroi d'une autorisation exceptionnelle, le but de la réglementation ordinaire doit être respecté. En effet, une dérogation ne saurait être délivrée si elle s'oppose au sens et au but de la norme. Les buts d'intérêts publics à la base de la réglementation doivent être mis en balance avec les intérêts privés opposés. Un cas particulier est admis uniquement lorsque la balance penche contre la mise en œuvre de la réglementation générale (RUCH, in Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 3e éd. 2010, art. 23 n. 9 ss). c) En l'espèce, l'inspection des lieux a montré que la parcelle destinée à supporter la construction litigieuse se situe dans un talus très escarpé. Les plans en coupe reportent sur l'ensemble de la parcelle une pente du terrain naturel qui correspond environ à un rapport de 15:24.5 (15=hauteur, 24.5=longueur), soit de 62%; jusqu'à la façade seulement, le terrain naturel présente une pente avec un rapport de 7:7.5, soit de 93 %. Face à ces conditions très difficiles, l'intimée a déjà fourni un effort considérable en reculant le plus possible l'implantation du chalet dans la pente, de manière à laisser un certain dégagement par rapport à la route et en renonçant à un accès au logement autre que par le garage. Enfoncer plus encore le bâtiment dans la pente impliquerait de creuser très profondément pour aménager le garage, qui est indispensable compte tenu de l'éloignement du quartier. Au vu de la configuration des lieux, il tombe sous le sens qu'une telle entreprise n'est exigible du propriétaire d'un terrain valablement affecté à la zone à bâtir que si l'octroi d'une dérogation à la distance à la route n'entre pas en considération pour des raisons impérieuses. Cette

constatation s'avère d'autant plus fondée si, comme le prétend l'architecte de

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 l'intimée, un enfoncement supplémentaire de l'ouvrage supposerait de creuser désormais dans la roche. Or, aucun motif n'impose d'obliger la propriétaire à de telles extrémités pour mettre en valeur sa parcelle. L'emplacement du terrain dans une pente pareille constitue manifestement une circonstance particulière/spéciale au sens de l'art. 148 LATeC et de l'art. 93 al. 4 LR qui justifie de déroger aux règles ordinaires sur la distance à la route. De plus, l'octroi de la dérogation ne porte atteinte à aucun intérêt prépondérant, public ou privé. d) A cet égard, le SMO a constaté, dans son rapport du 23 septembre 2015, que l'implantation prévue garantit l'espace nécessaire pour effectuer les manœuvres d'accès aux cases de stationnement les plus défavorables, situées à l'intérieur du garage, et que par conséquent la largeur de l'allée de circulation de 7.00 mètres est conforme à la norme VSS SN 640 291a (qui exige 6.50 mètres). L'espace nécessaire pour effectuer les manœuvres d'accès aux places de parc est suffisant. A posteriori, il apparaît ainsi que la démonstration faite à la hauteur d'un chalet situé en amont lors de l'inspection des lieux n'était pas représentative dès lors que la distance disponible était de seulement 5.90 mètres, alors qu'elle sera de 7.00 mètres dans la présente affaire. Elle ne permet donc pas de tirer des conclusions sur l'accessibilité des places litigieuses. Il convient sous cet angle de se référer exclusivement à l'avis circonstancié de l'autorité spécialisée, fondé sur les plans mis à l'enquête publique. Il n'y a donc pas de problème de manœuvre lié à la dérogation. e) Par ailleurs, du point de vue des exigences de la sécurité routière, il faut prendre acte que le chemin de servitude d'environ 3.00 mètres de large qui sert de route de quartier est en impasse et, au niveau de la propriété de l'intimée (quasiment à la fin de l'impasse), n'est emprunté que par un cercle très réduit d'usagers. Bien que la commune n'ait pas prévu une limitation particulière de la vitesse - qui reste fixée aux 50 km/h usuels en localité - la configuration des lieux, en particulier la pente, l'exiguïté et le virage en épingle en aval, ne permet pas, dans les faits, de dépasser les 20 km/h au débouché du garage de l'intimée. Compte tenu de cette vitesse nécessairement réduite, le SMO a estimé que les conditions de visibilité pourraient être assurées en modifiant la géométrie des murs de soutènement latéraux (à 45° par rapport à la route). Du moment que le préavis de l'autorité spécialisée rejoint les constatations faites sur place lors de l'inspection des lieux, aucun motif ne justifie de s'écarter de ce rapport officiel au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA, auquel peut être reconnu pleine force probante (RFJ 2001 p. 224; arrêt TC FR 1A 03 61 du 12 septembre 2007). Dès lors que, le 18 octobre 2015, l'intimée a accepté formellement de donner aux murs d'entrée un angle plus important à 45°, il apparaît qu'avec cette minime modification du projet, les exigences liées à la sécurité routière sont respectées nonobstant l'octroi de la dérogation. e) Enfin, les intérêts privés du recourant ne sont pas menacés par l'autorisation exceptionnelle qu'il conteste. Dès l'instant où l'allée de circulation est suffisante pour effectuer les manœuvres d'accès aux places de parc, les usagers du bâtiment litigieux ne seront pas dans l'obligation d'empiéter sur son terrain pour manœuvrer leur véhicule. En outre, on ne voit pas en quoi le fait d'accorder la dérogation à la distance à la route pourrait, dans le cas particulier, provoquer des nuisances supplémentaires inadmissibles chez le recourant. Il faut rappeler à cet égard que le bâtiment litigieux respecte les distances aux limites du fonds voisin (art. 16 RCU) et que par conséquent cet éloignement est suffisant pour préserver ses intérêts liés à la tranquillité et

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 à l'ensoleillement sous l'angle de la police des constructions (arrêt TC FR 602 2015 38 du 17 juillet 2015 consid. 4). L'octroi de la

dérogation à la distance à la route ne joue à cet égard aucun rôle. Au vu de ce qui précède, il ne fait aucun doute que la dérogation est conforme aux art. 148 LATeC et 93 al. 4 LR.

E. 5.00

mètres par l'art. 16 ch. 5 RCU est respectée, et considérant que la hauteur du bâtiment ne dépasse pas les 10.00 mètres autorisés par l'art. 16 ch. 7 RCU, le recourant ne peut pas se plaindre d'une perte d'ensoleillement sur sa parcelle. Au demeurant, ses reproches frisent la témérité dès lors qu'il est apparu lors de l'inspection des lieux qu'il a lui-même planté de grands sapins en bordure de route, plantation qui projette déjà son ombre sur la parcelle. b) Indépendamment des questions déjà examinées précédemment, le recourant se plaint également de la pente d'accès aux garages, qu'il juge excessive, non conforme à la norme VSS topique et, partant, contraire à l'art. 60 al. 1 RELATeC. Or, compte tenu de la configuration pentue des lieux dans laquelle le projet de construction tente de s'insérer au mieux, on peut admettre cependant que la déclivité de l'accès aux garages est limitée au maximum possible (elle est de 7% au lieu des 6% prévus par la norme VSS SN 640 291a) et reste praticable. Même si elle n'est pas idéale, des circonstances objectives justifient de s'écarter légèrement de la norme. 7. a) En conclusion, le recours doit être admis très partiellement dans le sens proposé par le SMo le 23 septembre 2015. Partant, le permis de construire doit être assorti de la condition supplémentaire selon laquelle "la géométrie des murs de soutènement latéraux doit être modifiée à 45° par rapport à la route N._____". Pour le surplus, les décisions attaquées sont entièrement confirmées. b) Dans la mesure où la cause est jugée au fond, la demande d'octroi de l'effet suspensif devient sans objet.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 c) Nonobstant l'admission très partielle du recours, il faut constater que le recourant échoue dans ses conclusions qui demandaient l'annulation des prononcés litigieux. Le permis de construire n'étant modifié que sur un point marginal par rapport aux dites conclusions, il se justifie de mettre l'intégralité des frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, à la charge du recourant (arrêt TC FR 602 2015 9 du 15 octobre 2015 consid. 12). Pour le même motif, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). L'intimée qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts n'a pas droit non plus à une telle indemnité. la Cour arrête: I. Le recours est admis très partiellement dans le sens des considérants. Le permis de construire accordé le 1er avril 2015 par le Préfet de B._____ est complété par la condition suivante: « Les murs de soutènement latéraux doivent présenter un angle de 45° par rapport à la route N._____ ». Les décisions attaquées sont confirmées pour le surplus. II. Les frais de procédure, par CHF 2'500.- sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qu'il a effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 18 janvier 2016/cpf/smu Président Greffier-stagiaire

E. 6

a) La plupart des griefs que le recourant invoque contre le permis de construire (violation de diverses normes VSS, des art. 93 ss LR et de l'art. 60 al. 1 RELATeC) reprennent les critiques déjà examinées ci-dessus sous l'angle de la dérogation. Il suffit donc d'y renvoyer. En particulier, il convient de rappeler qu'en principe, les normes VSS applicables sont

respectées, moyennant la légère modification de l'angle des murs de soutènement proposée par l'autorité spécialisée en matière de circulation. Quoi qu'il en soit, même si tel n'était pas le cas dans tous les détails, il faut souligner que ces normes ne sont pas des règles de droit au sens strict et qu'il est possible d'y déroger pour des raisons objectives. Le renvoi général aux normes professionnelles prévu par l'art. 119 LATeC ne change rien à cette constatation (arrêts TC FR 602 2014 107 du 15 juin 2015; 602 2013 156 du

E. 8

septembre 2014; 602 2011 74 et 89 du 7 décembre 2012, 603 2012 235 du 24 janvier 2014). En l'occurrence, il y a lieu de retenir qu'en raison de la nature même du chemin de servitude, étroit, peu fréquenté et qui ne permet qu'une faible vitesse, les conditions de visibilité (légèrement modifiées selon le rapport du SMO du 23 septembre 2015), de croisement et de manœuvres sont suffisantes, sous l'angle de la sécurité routière, pour autoriser la construction de l'habitation. Le recourant invoque en vain cet intérêt public et les normes qui le concrétisent pour s'opposer à la délivrance du permis de construire. De même, dès l'instant où - ainsi qu'il a déjà été vu - la distance aux limites du fonds voisin fixée à

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