

# FR\_GERICHTE 602 2015 54 vom 9. März 2016

FR Kantonsgericht, 2016-03-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2015\\_54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_54)

FR: FR\_GERICHTE 602 2015 54 du 9 mars 2016

IT: FR\_GERICHTE 602 2015 54 del 9 marzo 2016

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 21

décembre 1937 (CP; RS 311.0) et a réservé les sanctions pénales prévues par l'art. 173 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). En substance, la Direction a considéré que la remise en état complète des lieux était justifiée par un intérêt public lié à la préservation des zones inconstructibles et qu'elle n'apparaissait pas susceptible de causer au propriétaire un dommage qui serait disproportionné au regard des intérêts publics en jeu. De plus, elle a rappelé que les désavantages financiers du propriétaire liés à la remise en état ne sauraient, sous réserve de rares exceptions, avoir comme résultat de renoncer à rétablir la situation conforme au droit et qu'on ne saurait considérer que A.\_\_\_\_\_ SA était de bonne foi, puisqu'elle savait ou devait savoir qu'un remblai était sujet à une procédure de permis de construire. E. Agissant le 19 juin 2015, A.\_\_\_\_\_ SA a contesté auprès du Tribunal cantonal la décision du 19 mai 2015, dont elle demande l'annulation, sous suite de frais et dépens. Elle conclut principalement, à ce que tant que la parcelle art. bbb RF n'est pas réaffectée en zone constructible, il soit renoncé à exiger d'elle la remise en état du remblai, l'obligation de remettre en état les lieux lors du classement de la parcelle en zone à bâtir étant réservée. Subsidiairement, elle requiert que le dossier soit renvoyé à la Direction pour reprise de l'instruction et nouvelle décision. A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque l'écoulement du temps qui justifierait, selon elle, qu'il soit renoncé à exiger la remise en état conforme au droit de l'art. bbb RF. Elle explique également qu'il n'y a pas lieu de douter de la bonne foi de I.\_\_\_\_\_, représentant de A.\_\_\_\_\_ SA, la terre végétale déposée sur sa parcelle l'ayant été sur requête des autorités communales entre 1992 et 1993, puis, en 2002, pour rendre service à une entreprise de construction. A ce propos, elle insiste sur le fait qu'elle n'a été que passive dans l'origine du remblai, se limitant à accepter, uniquement pour rendre service, que de la terre végétale soit déposée sur son fond et qu'elle n'en a tiré aucun avantage financier. En outre, la recourante invoque une absence d'intérêt public prépondérant, arguant que le remblai a stabilisé le talus naturel et que la pesée des intérêts publics et privés en présence ne permet pas de considérer que l'intérêt public au respect des normes de construction postule une remise en état, au détriment de l'intérêt privé, principalement financier, de A.\_\_\_\_\_ SA. Enfin, la recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue, n'ayant été informée du devis du 18 juin 2014 que dans la décision de la Direction du 19 mai 2015 et n'ayant ainsi pas pu se prononcer sur ce sujet. Dans ses observations du 21 octobre 2015, la Direction conclut au rejet du recours. A titre liminaire, elle précise qu'elle s'est contentée de mentionner le devis dans le cadre des

considérants en fait, par souci de transparence, mais qu'elle n'a pas fondé sa décision (partie en droit) sur cet élément, de sorte qu'il n'y a pas eu de violation du droit d'être entendu. De toute manière, le devis était une information peu importante pour juger du cas d'espèce et il était manifeste, vu la taille du remblai réalisé, que les coûts de son évacuation seraient élevés. Par ailleurs, l'autorité intimée considère que la bonne foi de la recourante ne peut être retenue, puisqu'elle avait affirmé croire qu'un permis de construire pour la réalisation d'un remblai était uniquement nécessaire si ce dernier dépassait 60 cm de hauteur. Ce dernier étant aujourd'hui largement plus haut, l'absence de bonne foi de A. \_\_\_\_\_ SA est établie. La Direction conteste également le grief de l'écoulement du temps, la recourante demandant une diminution de plus de huit ans du délai de prescription de trente ans alors que seules des circonstances exceptionnelles pourraient justifier une telle réduction. Au vu de l'importance des intérêts publics liés à la

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 préservation des zones non constructibles et à la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti, l'autorité intimée estime que le simple intérêt financier de la recourante n'est pas prépondérant. en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance de frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (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). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. La recourante se plaint tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendue en faisant grief à l'autorité intimée de ne pas lui avoir communiqué le devis du 18 juin 2014 sur lequel elle n'a pas pu se déterminer. a) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa, 126 V 132 consid. 2b et les arrêts cités). Ancré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), il comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3). Les art. 57 ss CPJA concrétisent cette garantie au niveau cantonal. Une éventuelle violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 I 72; 126 V 132 consid. 2b et les références). Même en présence d'un vice grave, une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité de recours peut se justifier lorsque le renvoi de l'affaire à l'autorité intimée constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; arrêt TF 1C\_265/2009 du 7 octobre 2009). c) En l'occurrence, il n'est pas contesté que le devis sommaire des coûts impliqués par la remise en état des lieux n'a pas été communiqué à la recourante, qui n'a donc pas pu se prononcer à ce propos avant la prise de la décision attaquée. Même si l'on devait admettre qu'il s'agit d'une informalité constitutive d'une violation du droit d'être entendu, il faut constater que la recourante a pu se prononcer à ce propos devant le Tribunal cantonal, qui, sur ce point, dispose de la même

cognition que la Direction, et que, par conséquent, l'éventuelle irrégularité a été réparée devant la Cour de céans. Le grief invoqué par la recourante n'implique donc pas l'annulation de la décision du 19 mai 2015. Au demeurant, vu la position claire de la Direction

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 exprimée dans la présente procédure, un éventuel renvoi à cette autorité pour laisser à la recourante la possibilité de se déterminer sur le devis ne constituerait qu'une vaine formalité. 3. a) Selon l'art. 167 LATeC, lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux (al. 1). Dans les cas visés à l'alinéa 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue (al. 2). Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'alinéa 3 (al. 4). b) Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité, (arrêt TC FR 2A 07 70 du 11 mars 2008). Le principe de la proportionnalité exige que la décision litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 349). Dès lors, le fait qu'une construction ou un aménagement soit illégal ne signifie pas encore qu'il doive être automatiquement supprimé. Le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque l'intéressé a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier la construction et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts publics prépondérants (ATF 111 Ib 213 / JdT 1987 I 564 consid. 6; ATF 123 II 248 consid. 4a). En d'autres termes, un ordre de remise en état des lieux s'avère disproportionné lorsque l'illégalité est légère et que l'intérêt public lésé n'est pas suffisant pour justifier le dommage que subit le propriétaire en raison du rétablissement ordonné (URP/DEP 2008 p. 590, arrêts TF 1C\_616/2014 du 12 octobre 2015 consid. 4, 1C\_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.3). Même si un administré ne peut se prévaloir de sa bonne foi, il est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité. Dans ce cas, toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit accepter que, soucieuse de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique, celle-ci attache une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation pour la personne touchée (ATF 132 II 21 consid. 6.4, arrêt TF 1C\_616/2014 du 12 octobre 2015 consid. 4). c) En l'occurrence, la recourante ne peut pas invoquer sa bonne foi dans cette affaire. L'examen du rapport du bureau technique J.\_\_\_\_\_ de novembre 2010, et notamment des profils, montre que le remblai qui représente un volume d'environ 1'300

m3 n'est pas aussi anodin que la recourante veut bien le laisser entendre et qu'il atteint jusqu'à 1.30 m à certains endroits. Tout en reconnaissant cette situation, la recourante estime qu'elle ne lui est pas opposable dès lors qu'elle n'a pas surveillé les travaux et s'est contentée d'un rôle passif, se bornant à mettre son

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 terrain à disposition de la commune, puis de l'entreprise de construction afin de leur rendre service. Malgré ces explications, il faut constater que la recourante ne pouvait ignorer l'importance des apports de terre "versé[s] en tas sur le fonds". En tant que propriétaire, elle connaissait l'état de son immeuble avant l'intervention, notamment l'existence de la cuvette qui l'affectait ainsi que la présence du ravin en direction des ruisseaux. Il n'est pas crédible qu'elle n'ait pas pu se rendre compte de l'impact réel de son aménagement, qui débordait largement hors de la zone à bâtir. Face à l'importante quantité de terre qui était amenée sur son fonds, elle ne pouvait pas se désintéresser de ses obligations légales de propriétaire sous prétexte qu'elle rendait service à des tiers. Or, même sans disposer de juriste, elle devait savoir que des modifications de terrain comblant une cuvette à proximité de ruisseaux et dans un secteur instable hors de la zone à bâtir supposent l'obtention d'une autorisation spéciale, respectivement qu'il n'est pas possible d'effectuer de tels travaux sans un contrôle de l'Etat par le biais d'un permis de construire. Il ressort ainsi des faits que la recourante ne pouvait pas croire de bonne foi que les travaux de remblayage n'étaient pas soumis à permis de construire. d) Selon la jurisprudence (et à défaut de droit cantonal prévoyant un délai plus court), le droit des autorités d'exiger la remise en état des lieux se périmé en principe après trente ans, à moins que des motifs liés à la protection de la confiance ne justifient de réduire cette durée. Seul peut cependant bénéficier de cette exception celui qui, lui-même, a agi de bonne foi (ATF 132 II 21 / JdT 2006 I 707 consid. 6.3; ATF 111 Ib 213 / JdT 1987 I 564 consid. 6a). Dans le cas particulier, le délai de 30 ans n'est pas échu, de sorte que la recourante ne saurait s'opposer à la mesure litigieuse en invoquant une prétendue péremption du droit des autorités d'ordonner le rétablissement de l'état de droit. Par ailleurs, l'intéressée ne peut pas se prévaloir du principe de la confiance pour bénéficier d'un délai plus court. En particulier, le comportement de la Direction ne dénote en aucun cas une tolérance de la situation illégale. Au contraire, elle a immédiatement entrepris les démarches en vue de la remise en état des lieux, alors même que la recourante tentait encore de régulariser sa situation par le dépôt a posteriori d'une demande de permis de construire. De toute manière, sous l'angle de la bonne foi, la recourante ne peut pas se plaindre de la durée de la procédure de rétablissement de l'état de droit alors que celle-ci n'est que la conséquence de sa propre attitude dilatoire depuis la découverte de ses manœuvres illégales par les autorités. e) Sur le fond, la recourante fait valoir l'absence d'intérêt public prépondérant au rétablissement de l'état de droit. A son avis, son intérêt privé de nature financière à éviter les frais générés par une remise en état des lieux est déterminant. Elle demande qu'il soit renoncé à cette mesure au moins jusqu'à ce que la partie de sa parcelle qui n'est plus en zone à bâtir depuis la constatation de la péremption du PAL de 1976 soit réaffectée en zone constructible par le biais d'une nouvelle planification. Lorsque, comme en l'espèce, la création d'un remblai hors de la zone à bâtir ne peut pas bénéficier d'une autorisation spéciale car non conforme à un usage agricole ou parce que les conditions de l'art. 24 LAT ne sont pas remplies, cette modification de terrain constitue un aménagement artificiel qui viole le but fondamental fixé à l'art. 1 al. 1 LAT de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Contrairement aux affirmations de la recourante, il s'agit là d'une atteinte aux règles de base de l'aménagement du territoire et, partant, un intérêt public important exige une remise en

état complète des lieux (arrêt TF 1C\_397/2007 du 27 mai 2008 consid. 3.4). Peu importe que, prétendument, de la terre végétale ait été utilisée pour confectionner le remblai. En effet, s'il fallait tolérer pour ce motif la modification illégale de terrain

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 hors de la zone à bâtir, on ne voit pas comment il serait encore possible de faire respecter à l'avenir les règles strictes en la matière dès lors que les contrevenants pourraient invoquer ce précédent pour transformer à leur guise leurs terrains hors zone pourvu qu'ils utilisent des matériaux propres (cf. dans ce sens, arrêt TF 1C\_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.4). Face à un intérêt public aussi important, seules des raisons d'un poids au moins équivalent pourraient justifier exceptionnellement une tolérance de l'état illégal. Or, le recourant n'en invoque aucune. Le dommage financier impliqué par les travaux mis à sa charge ne suffit pas pour admettre que ses intérêts privés sont prépondérants. Si, comme elle l'affirme, l'ouvrage n'est constitué que de terre végétale, il ressort de l'estimation sommaire des coûts établie par le bureau H. \_\_\_\_\_ SA le 18 juin 2014 que la remise en état avoisinera un montant de CHF 95'000.- plus certains frais sur place. Cette somme n'apparaît pas disproportionnée par rapport aux exigences de l'intérêt public. Si, par hypothèse, des matériaux pollués devaient avoir été utilisés pour l'aménagement illégal, les frais seront bien évidemment plus élevés, jusqu'à CHF 420'000.-, mais, parallèlement, l'intérêt public à leur enlèvement sera d'autant plus grand puisque s'ajoutera alors l'intérêt public éminent au respect du droit fédéral concernant la gestion des déchets (arrêt TF 1C\_397/2007 du 27 mai 2008 consid. 3.4). Par ailleurs, la requête de la recourante tendant à surseoir à la mesure litigieuse jusqu'à une réaffectation en zone à bâtir d'une partie de la parcelle concernée n'a pas à être discutée dès lors que le bien-fondé du rétablissement de l'état de droit doit s'examiner sur la base des règles en vigueur et non pas en fonction d'une hypothétique modification de la planification locale (arrêt TF 1C\_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.4). Pour la même raison, il n'y a pas lieu de tenir compte du fait qu'au moment des travaux illégaux, une partie de la parcelle était encore formellement en zone à bâtir selon le PAL de 1976, dont la péremption a été constatée le 8 février 2012. Aucun motif ne justifie de renoncer au rétablissement dans le secteur anciennement en zone à bâtir. Au contraire, il convient d'adopter une solution unique pour tout l'immeuble, dont le statut hors zone est désormais uniforme. C'est donc à bon droit que l'autorité intimée a ordonné la remise en état complète des lieux. Compte tenu des incertitudes qui planent sur la nature exacte des matériaux utilisés pour le remblai, les modalités prévues pour l'exécution de cette décision (consid. 5 du prononcé attaqué) ne sont pas disproportionnées. 4. a) Le recours est ainsi rejeté et la décision attaquée confirmée. Dès lors que le délai au 31 octobre 2015 qui avait été fixé à la recourante pour procéder au rétablissement est actuellement échu, une nouvelle échéance au 30 septembre 2016 doit lui être impartie pour s'exécuter. b) Les frais de procédure sont à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 19 mai 2015 est confirmée. Le délai d'exécution au 31 octobre 2015 que ce prononcé avait été impartie à la recourante est remplacé, aux mêmes conditions, par un délai au 30 septembre 2016. II. Les frais de procédure, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal

fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut 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 9 mars 2016/cpf/sto Président Greffier-stagiaire

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