

# FR\_GERICHTE 602 2016 129 vom 30. März 2017

FR Kantonsgericht, 2017-03-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2016\\_129](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2016_129)

FR: FR\_GERICHTE 602 2016 129 du 30 mars 2017

IT: FR\_GERICHTE 602 2016 129 del 30 marzo 2017

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 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 fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). La copropriétaire de l'immeuble, dont l'affectation pour laquelle la mise en conformité demandée a été refusée, est directement touchée par la décision, dont elle était d'ailleurs destinataire. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 10 b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours 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.

### E. 2

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendu dès lors qu'elle estime la décision querellée insuffisamment motivée. a) Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., par l'art. 6 § 1 CEDH 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; 126 I 15 consid. 2a/aa). 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 l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle 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). b) Dans sa décision, se référant aux préavis défavorables du SeCA et de la commune, le lieutenant de préfet explique qu'il estime que l'activité d'un centre de fitness ne tombe pas sous la définition d'activité industrielle ou artisanale et qu'il n'existe aucune raison de permettre une dérogation au RCU en application de l'art. 148 LATeC. Cette motivation succincte est néanmoins suffisante pour permettre à la recourante de saisir la portée de la décision. Il ne fait aucun doute que les intéressés se sont rendus compte de l'impact sur leurs droits car ils ont recouru

– en ce qui concerne la propriétaire – et se sont déterminés en procédure – en ce qui concerne la locataire –, en motivant amplement leur point de vue. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré d'une violation du droit d'être entendu doit être écarté.

### **E. 3**

a) Selon le prescrit de 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'al. 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). b) En l'espèce, le lieutenant de préfet a procédé à l'application de cette disposition, en invitant la recourante à déposer une demande de permis de construire pour l'affectation qu'elle donne aux locaux qu'elle loue à la société D. \_\_\_\_\_ SA en zone d'activité. Examinant cette demande, il est parvenu à la conclusion qu'il lui était impossible d'octroyer cette autorisation.

### **E. 4**

a) Par le permis de construire, nécessaire en principe à toute construction (cf. art. 135 LATeC), l'Etat garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public et est conforme aux règles applicables (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). C'est en l'occurrence ce qu'a fait le lieutenant de

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 préfet qui, en refusant le permis sollicité, a constaté que le projet n'était pas conforme au plan d'aménagement local. Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (arrêt TF 1C\_221/2007 du 3 mars 2008 consid. 5.2). L'art. 50 LATeC prévoit différents types de zones à bâtir. Celles-ci peuvent être subdivisées notamment en: a) zones de centre; b) zones mixtes; c) zones résidentielles; d) zones d'activités; e) zones d'intérêt général; f) zones libres (al. 1). La réglementation communale peut admettre dans une zone des constructions d'un autre genre que celui qui est prévu, dans la mesure où elles sont compatibles avec l'affectation prépondérante (al. 2). Selon l'art. 54 LATeC, 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 admises à l'intérieur des volumes bâtis (al. 3). Selon l'art. 26 al. 1 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), les prescriptions de la réglementation communale fixent notamment le caractère et les buts de chaque zone (let. a) et les possibilités, les restrictions et les interdictions de construire, ainsi que les autres limitations du droit de propriété (let. c). L'art. 15 RCU prévoit que la zone d'activité 1 de la Commune de C. \_\_\_\_\_ est destinée aux activités industrielles et artisanales qui, par les nuisances qu'elles provoqueraient, ne

pourraient être implantées dans d'autres zones. Les constructions destinées à l'habitation sont interdites. Les logements de gardiennage nécessaires à ces activités peuvent être admis à l'intérieur des volumes bâtis. Seules les activités de services et commerciales directement liées aux activités industrielles et artisanales sont admises dans la zone. Dans la décision d'approbation du 8 juillet 2015, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a précisé, au sujet de cet article, que «conformément au PDCant, dans les ZACT d'importance cantonale, les activités commerciales ne sont pas admises. La DAEC demande de remplacer le terme "commerciales" par "locaux de vente liés aux activités"». La version du RCU actuellement soumise pour approbation à la DAEC reprend cette modification dans le nouvel art. 13 RCU (ancien art. 15 RCU) comme suit: "Seules les activités de services et locaux de vente directement liées aux activités industrielles et artisanales sont admises dans la zone." On terminera par le constat que le PAD "E. \_\_\_\_\_" applicable à la parcelle litigieuse ne contient pas d'autres restrictions. La zone d'activité 4 connaît également une précision similaire (avec la même remarque de la DAEC dans sa décision d'approbation) quant à la nécessité du lien direct entre les activités permises dans cette portion du territoire communal et les activités commerciales et de services (art. 18 RCU). On notera que dans la zone d'activité 2, réservée à des activités industrielles légères et artisanales légères, une telle restriction explicite fait défaut (art. 16 RCU). En zone d'activité 3 en revanche, sont expressément permises les activités de services et commerciales (art. 17 RCU). Selon son art. 1, le RCU fixe les prescriptions relatives au plan d'affectation des zones et à la police des constructions. Afin d'assurer un développement rationnel et harmonieux de la

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 commune, il fixe pour chacune des zones, des objectifs d'aménagement qui servent de référence pour l'examen des demandes de permis de construire. Finalement, afin d'augmenter le potentiel de développement économique, le canton inventorie, dans son plan directeur cantonal (PDCant), les terrains dans le cadre de zones d'importance cantonale. Celles-ci sont réparties sur sept pôles de développement, soit un par district, dont celui de C. \_\_\_\_\_. Cette mesure, complétée par le choix de secteurs stratégiques, dont fait également partie C. \_\_\_\_\_, a été prise dans le souci de mettre à disposition de l'économie suffisamment de terrains propres aux activités, notamment industriels et artisanaux. Le rapport du PDCant précise que les communes réexaminent la destination des zones d'activités d'importance cantonale autorisant les activités commerciales. Elles choisissent si elles souhaitent maintenir cette destination ou non. b) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions légales. En outre, il appartient à l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou à une lacune occulte lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la

restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable au regard du sens et du but de la loi (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 et les arrêts cités). Ces règles d'interprétation s'appliquent également aux règlements communaux de police des constructions (arrêt TF 1A.137/1999 du 23 novembre 2000 consid. 3a). Même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (arrêt TF 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3). c) En l'espèce, l'interprétation du lieutenant de préfet, selon laquelle un centre de fitness n'est pas conforme à la zone d'activité 1, correspond tant au texte de l'art. 15 RCU qu'à la volonté des autorités communales, telle qu'elle peut se déduire de la dénonciation, du préavis dans le cadre de la procédure de permis de construire ou encore de sa détermination sur le présent recours. Il y a d'emblée lieu de souligner qu'un centre de fitness ne peut manifestement pas être qualifié d'activité industrielle ou artisanale, seules activités permises en zone d'activité 1. Certes, selon la jurisprudence, d'autres activités sont permises dans une zone si celles-ci sont en lien fonctionnel avec le caractère de la zone. La recourante se prévaut de ce principe en arguant que les employés des entreprises voisines seraient les clients du centre de fitness. Or, un tel argument est contraire au texte légal et à l'interprétation qui y est donnée dans la décision

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 d'approbation. Il a été voulu sans équivoque que les activités commerciales et de services doivent avoir un lien direct avec l'activité artisanale ou industrielle, ce qui n'est manifestement pas le cas pour un centre de fitness indépendant. Manifestement, le législateur pensait à des activités résultant directement de l'activité principale (locaux de vente pour les produits fabriqués etc.). L'activité sportive des employés des entreprises situées dans ce secteur pourrait au plus être considérée comme indirectement liée à l'industrie ou l'artisanat. Une interprétation aussi extensive permettrait cependant l'installation de toute sorte d'entreprises de services et commerciales à cet endroit. Or, ce n'est précisément pas la volonté de la commune ni d'ailleurs de celle du planificateur cantonal tel qu'exprimée dans le PDCant. En effet, on doit retenir que C. \_\_\_\_\_ se situe, selon le PDCant, dans un pôle de développement, ce qui implique une attention particulière quant à l'utilisation des zones d'activités qui doivent être réservées à l'implantation des entreprises conformes à celles-ci. Partant, pour garantir l'affectation prioritaire de la zone à l'artisanat et à l'industrie dans un pôle de développement, il se justifie d'interdire l'implantation d'un centre de fitness. Dans ce contexte, on relève de surcroît qu'un centre de fitness utilise une grande surface d'un bâtiment. En effet, on constate en l'occurrence que, sur les 4 niveaux du bâtiment, totalisant une surface brute de plancher d'environ 2'300 m<sup>2</sup> (cf. fiche de requête de permis de construire initial du

## **E. 6**

Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision du lieutenant de préfet du 12 septembre 2016 confirmée. La demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif, dans la mesure où une telle requête est possible en présence d'une décision négative (refus du permis), devient sans objet (602 2016 130).

## **E. 7**

Les frais de procédure sont mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon l'art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du Lieutenant de Préfet du district de la Veveyse du 12 septembre 2016 est confirmée. II. Les frais de procédure sont mis par CHF 3'000.- à la charge de la recourante. Ils sont compensée avec l'avance de frais. 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 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 30 mars 2017/JFR/vth Président  
Greffière-rapporteure

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