

FR_GERICHTE 602 2017 78 vom 27. März 2018

FR Kantonsgericht, 2018-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_78

FR: FR_GERICHTE 602 2017 78 du 27 mars 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 78 del 27 marzo 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 13

février 2007, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a, en se fondant sur l'art. 24c al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), accordé une autorisation spéciale pour les transformations intérieures et la création de fenêtres en façade; en revanche, elle a refusé de mettre le précité au bénéfice d'une telle autorisation pour la couverture du toit en tôle et a indiqué qu'il appartenait au Préfet du district de la Gruyère d'appliquer les mesures qui s'imposaient en pareil cas. Le permis de construire délivré le 15 février 2007 portait sur les transformations intérieures et la création de fenêtres en façade; ont notamment été autorisés la création d'une salle de bains avec deux douches et un WC, d'une chambre supplémentaire et d'un poêle se situant dans la partie nommée "réfectoire" ainsi que son conduit d'évacuation de fumée. B. Le 10 juin 2011, B._____ a déposé une demande de permis de construire concernant le changement d'affectation du chalet d'alpage en vue de la création d'une table d'hôtes. Cette demande – qui était accompagnée de plans indiquant des modifications, respectivement des éléments nouveaux – a été mise à l'enquête publique le 2 décembre 2011. Elle a suscité notamment l'opposition de A._____ SA, qui exploite les pistes de ski se situant de chaque côté du chalet en question. Par une première décision du 12 juin 2013, la DAEC a délivré une autorisation spéciale à B._____ pour le changement d'affectation du chalet de "La Vajilière" en une table d'hôtes limitée à huit personnes. Le 23 juillet 2013, la Commune de Gruyères a rendu la DAEC attentive au fait que le projet visait une table d'hôtes d'une capacité de trente personnes correspondant à huit places de parc. Par la suite, la DAEC a rendu une nouvelle décision le 6 août 2013, accordant une autorisation spéciale à B._____ pour le changement d'affectation du chalet de "La Vajilière" pour une table d'hôtes limitée à trente personnes, avec l'aménagement de huit places de parc. Elle a constaté que le changement d'affectation prévu ne nécessitait pas de travaux. Par décisions du 13 novembre 2013, le préfet a écarté les oppositions formées à l'encontre du projet et délivré le permis de construire, autorisant le changement d'affectation sans travaux du chalet "La Vajilière" en table d'hôtes. Le recours de A._____ SA du 18 décembre 2013 a été admis par le Tribunal cantonal le 23 juin 2014 (arrêt 602 2013 162). Après avoir exposé les dispositions applicables de la LAT, le Tribunal a renvoyé le dossier à la DAEC pour instruction complémentaire, tout en indiquant que le dossier ne permettait pas d'affirmer que les conditions de l'art. 24a LAT étaient réunies en l'espèce, notamment en ce qui concerne un éventuel abus de droit, l'absence de travaux soumis à l'obligation d'un permis de construire et les éventuels effets sur l'équipement et l'environnement. Tribunal cantonal

TC Page 3 de 13 C. Après avoir procédé à une inspection des lieux et soumis le dossier à nouveau à ses services spécialisés, la DAEC a rendu une nouvelle décision le 11 mai 2017, accordant une autorisation spéciale à B. _____ pour le changement d'affectation du chalet de "La Vajilière" pour une table d'hôtes limitée à trente personnes, avec l'aménagement de huit places de parc. Elle a constaté que le changement d'affectation prévu ne nécessitait pas de travaux soumis à permis; ceux-ci seront effectués par la commune en ce qui concerne le raccordement à l'eau potable ou ne seraient pas soumis à l'obligation d'un permis de construire ou encore, auraient déjà été légalisés dans la décision du 15 février 2007, intervenue suite aux travaux effectués sans permis en 2006. Par décisions du 13 juin 2017, le préfet a écarté l'opposition formée à l'encontre du projet et délivré le permis de construire, autorisant le changement d'affectation du chalet "La Vajilière" en table d'hôtes. D. Par mémoire du 13 juillet 2017, A. _____ SA a recouru contre la décision de la DAEC du 11 mai 2017 ainsi que les décisions préfectorales du 13 juin 2017 auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des décisions querellées ainsi qu'au rétablissement de l'état de droit. A titre superprovisionnel et incident, elle demande que l'effet suspensif soit octroyé au recours. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait remarquer que cette habitation n'a jamais été affectée en tant que résidence secondaire mais qu'elle devait rester un abri de montagne, que seule une partie des travaux effectués sans permis en 2006 a été légalisée, que les places de parc sont insuffisantes, que le volume de trafic généré n'a toujours pas été déterminé, que la question de l'évacuation des eaux n'a pas été traitée, que celle relative à l'approvisionnement du chalet en hiver n'est pas résolue, que l'accès au chalet est en partie exposé au danger d'avalanche et que le raccordement électrique du chalet, les terrasses ainsi que les panneaux de signalisation nécessitent un permis de construire. Par conséquent, elle invoque une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Elle estime en outre que les décisions violent les art. 22 et 24a LAT, dès lors que le changement d'affectation nécessite des travaux de transformation au sens de l'art. 22 LAT et que le projet a des incidences sur le territoire, l'environnement et l'équipement. Elle relève de plus que l'accès à cet établissement public est dangereux puisqu'il impose de devoir passer par les pistes de ski. E. Le 31 août 2017, la Commune de Gruyères renvoie à son dernier préavis favorable du 8 mars 2016. F. Le 18 septembre 2017, le préfet indique qu'il n'a aucune remarque à formuler et qu'il se réfère entièrement à sa décision du 13 juin 2017. G. Dans ses observations du 13 novembre 2017, la DAEC propose le rejet du recours. Elle renvoie à sa décision en apportant quelques précisions. H. Dans sa détermination du 13 novembre 2017, l'intimé conclut, sous suite de frais et dépens, à titre de mesures provisionnelles, au retrait de l'effet suspensif au recours et, au fond, au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Exposant sa propre version des faits et du droit, il affirme que les conditions de l'art. 24a LAT sont réunies pour permettre l'exploitation d'une table d'hôtes. Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 I. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. 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. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), sous réserve du consid. 1b ci-après. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) La conclusion de la recourante tendant à ce que les travaux réalisés sans autorisation soient

supprimés et qu'au besoin, la remise en état et l'adaptation des lieux soient effectuées par substitution, aux frais de l'intimé, dépasse manifestement l'objet du litige et, partant, doit être déclarée irrecevable. Il incombe à la DAEC d'entreprendre les mesures que la loi lui confère. c) 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).

2. En l'occurrence, le chalet de "La Vajilière" est situé à l'extérieur de la zone à bâtir définie par le PAL de la Commune de Gruyères, en zone agricole. Il se trouve entre deux pistes de ski du domaine skiable de Moléson. Il était utilisé à des fins d'habitation. La demande de permis de construire pour le changement d'affectation a été complétée, respectivement, modifiée et précisée en cours de procédure, notamment suite à l'arrêt du Tribunal cantonal du 23 juin 2014. Selon le concept d'exploitation du 13 février 2015, l'intimé prévoit, dans le cadre de son projet de table d'hôtes, l'accueil de trente personnes au maximum. Celles-ci seraient reçues dans l'espace dit "écurie" (réfectoire selon les plans approuvés en 2007), au creux du feu, ainsi que sur les terrasses extérieures en cas de temps favorable. L'intimé envisage une ouverture à l'année, du jeudi au dimanche midi, uniquement sur réservation, avec un service à midi (11h00 à 15h00) et un autre le soir (18h00 à 24h00). Une ouverture lors des soirées de pleine lune en hiver et toute la semaine durant les mois de juillet et août est également prévue. Huit places de stationnement sont aménagées sur le domaine public. On note que différents plans ont été produits depuis le dépôt de la demande de permis de construire, d'où diverses modifications ressortent depuis les plans approuvés en 2007. En particulier, le plan approuvé par le préfet le 13 juin 2017 relatif au rez-de-chaussée et aux façades indique que ce plan est daté du 5 juin 2012 et qu'il a été modifié à quatre reprises (les 12 novembre 2014, 19 juin 2015, 24 juin 2015 et 13 juillet 2015).

3. L'art. 24 LAT prévoit que des autorisations peuvent être délivrées 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 qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Selon Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 la jurisprudence, cette disposition ne règle pas seulement les conditions auxquelles une autorisation dérogatoire peut être octroyée, mais définit également la portée de l'obligation d'autorisation pour les opérations hors zone à bâtir (ATF 119 Ib 222 consid. 1a; 118 Ib 51 consid. 1a). Les art. 24a ss et 37a LAT déterminent les changements d'activité et travaux admissibles sur des constructions et installations nouvelles ou existantes hors zone à bâtir. Aux termes de l'art. 24a al. 1 LAT, lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes: ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a); il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. b). En l'espèce, le projet litigieux ne répond manifestement pas aux critères de l'art. 24a LAT pour plusieurs raisons. La Cour de céans examinera la nécessité de disposer d'un permis de construire pour des travaux à exécuter au consid. 4 ci-après, celle pour les travaux déjà exécutés au consid. 5 et les incidences du changement d'affectation sur le territoire, l'équipement et l'environnement au consid. 6.

4. a) Tout d'abord, le changement d'affectation ne peut pas être lié à des travaux soumis au permis de construire (cf. arrêt TF 1A.287/2014 du 2 septembre 2005 consid. 5.1). Dès lors qu'un changement d'affectation est dans la majorité des cas lié à de tels travaux, il est reconnu que le champ d'application de l'art. 24a LAT est très restreint (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, ad art. 24a n° 4). La notion de "travaux de transformation" doit être interprétée dans un sens large. Il faut

entendre par là tous les travaux effectués pour adapter la construction à son nouvel usage et qui sont par conséquent soumis à autorisation conformément à l'art. 22 al. 1 LAT (cf. "Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Autorisations au sens de l'article 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone", publié par l'Office fédéral du développement territorial [ci-après: ARE], 2001, ch. 3.5). Dans le cadre de l'art. 24a LAT, le Tribunal fédéral a également confirmé cette interprétation large des travaux soumis au permis selon l'art. 22 LAT (arrêt TF 1C_283/2017 du 23 août 2017 consid. 3). De fait, si un changement d'affectation s'accompagne de travaux d'entretien ou de rénovation non soumis à autorisation de construire, cela ne s'oppose pas à l'application de l'art. 24a LAT (MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, ad art. 24a n° 9). On note cependant que les travaux dépassant le cadre d'une simple rénovation sont soumis à autorisation de construire et excluent l'art. 24a LAT (MUGGLI, ad art. 24a note de bas de page 10). Les travaux en question ne doivent en aucun cas présenter une ampleur telle qu'il en résulte quelque chose de nouveau, auquel cas le projet serait en effet assujéti à autorisation de construire. Dans le contexte de l'art. 24a LAT, le Tribunal fédéral a par exemple exclu que la pose de murs de séparation et d'une cabine de douche consistent en des travaux de rénovation admissibles sans permis (arrêt TF 1C_351/2011 du 7 mars 2012 consid. 5.3). De même, l'installation d'un chauffage à bois ne peut se faire sans permis (ARGVP 2002, p. 11 s.) Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à une procédure de permis de construire selon l'art. 22 LAT, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (arrêt TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3). On ajoute finalement que le permis de construire ne permet pas seulement d'examiner si le projet est conforme aux dispositions du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, mais il assure également que celui-ci respecte toutes les autres dispositions du droit public (arrêt TF 1P.647/2001 du 1er mars 2002 consid. 2.3; WALDMANN/HÄNNI, ad art. 22 LAT n° 2). Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 Cette finalité de la procédure de permis de construire influence la décision quant à savoir si un projet doit lui être soumis ou non. b) En l'espèce, compte tenu des nombreux aménagements et transformations intervenus sur le chalet d'alpage, mais également des différentes lois spéciales applicables en raison de l'affectation en tant qu'établissement public, c'est précisément la procédure de permis de construire qui permettra de vérifier si ces dispositions sont toutes respectées (cf. pour un exemple, arrêt TF 1A.290/2004 du 7 avril 2005 consid. 2.1). S'agissant uniquement des aménagements, on ne peut déjà pas admettre que l'on se trouve ici en présence de ce que comprend une rénovation usuelle (arrêt TF 1C_127/2008 du 4 décembre 2008). En particulier, et en renvoyant également au consid. 5b ci-dessous relatif à la modification de la cuisine en lien avec son adaptation au nouvel usage, le Tribunal soulève les aspects suivants. c) En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'exploitation d'une table d'hôtes – soit la nouvelle affectation – implique la mise à disposition d'eau potable (cf. à ce sujet déjà, le préavis du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires [SAAV] du 22 mai 2012). En l'espèce, il est prévu que la commune construise ce raccordement aux frais de l'intimé depuis le captage "Petit Moléson" jusqu'à une canalisation existante, laquelle relierait déjà un captage d'eau non potable au chalet "Moléson à Baron" et au chalet de l'intimé. De plus, une installation UV supplémentaire serait posée au chalet de l'intimé. En application de l'art. 84 let. f du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du

territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire les ouvrages de génie civil tels que les conduites et les canalisations. On ne saurait suivre l'autorité intimée qui prétend que de tels travaux n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre de l'art. 24a LAT s'ils ne sont pas exécutés par le propriétaire lui-même. Il est patent que c'est le changement d'affectation qui nécessite ces travaux et on ne peut – sans détourner la volonté du législateur fédéral – ignorer ce lien de causalité. L'autorité justifie sa décision également au motif que cette alimentation aurait pu être installée pour raccorder un chalet de vacances. Là encore, elle perd de toute évidence de vue qu'on ne peut pas faire fi de ce qui est existant et examiner le changement d'affectation d'une manière fictive en tenant compte, au bénéfice du propriétaire, de tous les agrandissements ou modifications que celui-ci aurait pu réaliser en théorie à la lumière de l'ancienne affectation (cf. à ce sujet, la publication de l'ARE précitée, ch. 5.3). Admettre une telle manière de procéder ouvrirait la porte à toute sorte d'abus. Il s'y ajoute – ce qui rend encore plus flagrant le lien entre le projet de l'intimé et ces travaux – que, selon l'art. 13 de la loi fribourgeoise du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP; RSF 821.32.1), les communes sont uniquement tenues de distribuer de l'eau potable dans les zones à bâtir et que, depuis l'acquisition du chalet par l'intimé en 2005, aucun raccordement n'a été demandé. Finalement, si celui-ci soutient dans le cadre de la présente procédure que l'exploitation de la table d'hôtes est possible sans l'approvisionnement en eau potable, il écarte tout d'abord ses propres affirmations ainsi que l'accord qu'il a trouvé avec la commune, mais de surcroît il perd de vue que cette condition figure dans le préavis du SAAV qui lui permettrait d'exploiter la table d'hôtes, condition reprise dans le permis de construire. d) Par ailleurs, le raccordement au système sanitaire d'un appareil UV dans le but de rendre l'eau potable rentre dans les mesures qui méritent un contrôle étatique en application de l'art. 85 al. 1 let. e ReLATeC. Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 e) En outre, les changements de système de chauffage, y compris les travaux nécessaires à l'aménagement d'une nouvelle installation, sont également soumis à l'obligation d'un permis selon la procédure ordinaire ou simplifiée. Si l'intimé affirme que des chauffages électriques ont été installés mais qu'ils peuvent – dès lors qu'ils sont interdits (cf. à ce sujet l'art. 14 du règlement fribourgeois du 5 mars 2001 sur l'énergie et l'art. 15 de la loi fribourgeoise du 9 juin 2000 sur l'énergie) – être retirés, on doit se demander s'il ne change pas le système de chauffage dès lors que son projet comprend manifestement la mise à disposition de locaux chauffés. Là encore, l'application de lois spéciales nécessite un contrôle étatique. f) Au vu des propos de la DAEC, on peut dans ce contexte rappeler que c'est l'installation d'un chauffage qui déclenche l'obligation de disposer d'un permis de construire et non son utilisation fréquente ou – comme le soutient la DAEC – occasionnelle. On doit dès lors également se poser la question de savoir si l'argumentation de la DAEC, qui écarte le préavis négatif du Service de l'énergie du 23 décembre 2015 au motif qu'on peut renoncer à l'isolation pour des locaux qui ne sont que peu chauffés, est défendable. En effet, l'art. 3 de la loi fribourgeoise sur l'énergie impose d'utiliser l'énergie de manière aussi économe et rationnelle que possible et prescrit que les normes techniques pour ce faire s'appliquent également en cas d'importants changements d'affectation. L'installation d'un établissement public dans un chalet d'alpage doit être considérée comme un tel changement important. g) Pour que le projet satisfasse aux exigences légales, le Service de l'environnement (SEn) a indiqué, dans son préavis du 20 janvier 2016, que "l'évacuation des eaux usées et des eaux claires doit être réalisée en mode séparatif jusqu'en limite de parcelle". Cette exigence relative à l'équipement d'un terrain (art. 19 LAT) nécessite en principe également des

travaux soumis au permis de construire et on ne voit pas pour quelle raison l'intimé devrait être libéré de cette exigence dès lors qu'il augmente sensiblement l'exploitation de son chalet qui sera désormais ouvert au public. Le terrain doit être équipé et cet équipement doit répondre au besoin de la nouvelle affectation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. On ne peut aucunement suivre la DAEC qui avance que cette exigence aurait été émise dans le contexte d'une quelconque autre demande de permis et qu'on ne saurait partant établir un lien entre cette exigence et le changement d'affectation. En effet, l'autorité intimée perd de vue le contexte de l'art. 24a LAT et le fait qu'on se trouve en zone agricole, laquelle est principalement réservée aux activités agricoles. Les exceptions pour une autre utilisation sont clairement restreintes. Une des exceptions est celle de l'art. 24a LAT, qui interdit précisément le changement d'affectation si des travaux soumis au permis sont nécessaires. La nécessité de disposer d'un permis de construire s'examine directement en lien avec la demande de changement d'affectation. Si une nouvelle affectation combinée à une augmentation de l'utilisation de la canalisation demande l'octroi d'un permis et si elle est la raison permettant d'exiger que les constructions soient adaptées aux nouveaux standards de raccordement ou à d'autres exigences techniques qui eux-mêmes sont soumis au permis, l'art. 24a LAT ne trouve pas application. En effet, contrairement à la situation qui prévalait dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_252/2013 précité, on doit en l'occurrence admettre que les installations d'évacuation des eaux seront utilisées différemment dû à la nouvelle affectation comme établissement public. En l'espèce, peut cependant rester indéterminée la question de savoir si le schéma de séparation tel que présenté par l'intimé le 13 février 2015 peut se réaliser sans travaux soumis au permis, puisqu'il est manifeste que d'autres travaux soumis à l'art. 22 LAT sont ou ont été effectués. Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 h) Finalement, une comparaison de la situation des derniers plans approuvés en 2007 et de ceux approuvés par le préfet dans sa décision du 13 juin 2017 met en évidence que toute une série d'éléments ont été modifiés ou ajoutés. En particulier, les nouveaux plans indiquent un boiler, un poêle supplémentaire dans la partie nommée "creux du feu" et son conduit d'échappement et une nouvelle répartition des pièces. Ces éléments, combinés à ce qui vient d'être exposé au consid. 4c-g ci-dessus, mettent en évidence que l'on n'est pas en présence de simples travaux de rénovation et d'entretien. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, pour ce motif déjà, l'application de l'art. 24a LAT n'entre manifestement pas en considération. 5. a) Ensuite, le changement d'affectation d'une construction sise hors zone à bâtir n'est possible que pour autant que la construction initiale ait été légalement érigée (arrêt TF 1A.274/2006 du 6 août 2007 consid 3.2.1; WALDMANN/HÄNNI, ad art. 24a n° 5; MUGGLI, ad art. 24a n° 10). Cela signifie ainsi que ce n'est en principe pas seulement la situation existante dans les faits qui doit être prise en compte pour déterminer si le changement d'affectation nécessite des travaux soumis au permis de construire. Il y a lieu d'examiner tout d'abord si les parties existantes bénéficient d'une autorisation. Si tel n'est pas le cas, on devrait exiger, en application des art. 167 ss LATeC, le rétablissement de l'état de droit. Dans un premier temps, on devrait alors inviter le propriétaire à déposer une demande de permis de construire. Dans le contexte de l'art. 24a LAT, l'existence de transformations et modifications qui ont été exécutées illégalement, soit sans permis, et qui doivent être soumises à la procédure de rétablissement de l'état de droit soulèvent déjà des doutes quant à la licéité du changement d'affectation. Si de surcroît un constructeur qui a procédé à des travaux sans permis a omis, dans la procédure de légalisation, de déclarer et d'indiquer toutes les modifications entreprises, il devra supporter les conséquences de son comportement défaillant dans le cadre d'un changement d'affectation. À tout le moins,

celui-ci peut être considéré dans le contexte de l'examen d'un abus de droit. Le requérant du permis supportera également l'absence de preuves que les modifications étaient déjà existantes à l'époque. Le Tribunal précise que, dans un tel cas, on ne se trouve manifestement pas dans les circonstances de l'ATF 127 II 215 où il s'agissait d'examiner le changement d'affectation d'un kiosque avec buvette en une exploitation de restauration et où jamais la question d'une légalisation de certaines parties non autorisées n'avait été discutée ou décidée. Le Tribunal peut renvoyer à ce qu'il a expliqué dans son arrêt 602 2013 162 du 23 juin 2014 au sujet de l'abus de droit, en se fondant sur la publication précitée de l'ARE "Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Autorisations au sens de l'article 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone". Pour éviter des abus, on ne peut pas sans autre admettre – comme le soutient la DAEC – que les travaux ne bénéficiant pas d'autorisation auraient pu, en théorie du moins, être légalisés sous l'ancienne affectation, pour ensuite admettre que la nouvelle affectation se réalise sans travaux soumis à permis. Cela vaut d'autant plus pour des travaux effectués sans permis qui n'ont pas été indiqués dans le cadre d'une procédure de légalisation, et encore plus pour des aménagements entrepris – comme en l'espèce – sans autorisation après le dépôt de la demande de permis de construire fondée sur l'art. 24a LAT. b) En 2013/2014, soit après la demande tendant au changement d'affectation de son bâtiment, l'intimé a procédé à de nouveaux travaux à l'intérieur de ce chalet, manifestement sans Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 disposer d'un permis de construire. Dans le cadre de ces nouveaux aménagements, la cuisine a été agrandie et déplacée de l'angle Nord-Ouest du chalet à côté du creux du feu pour occuper l'espace qui était auparavant, selon les plans 2007 et 2012, celui des chambres 3 et respectivement 2 pour la partie "office". Selon l'art. 84 ReLATeC, sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire notamment les réparations et transformations modifiant la structure du bâtiment, ses éléments dignes de protection ou l'affectation des locaux ainsi que les changements d'affectation de locaux (let. b) et les modifications d'installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ou aux eaux (let. c). L'art. 85 let. c ReLATeC soumet au permis de construire simplifié les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations qui ne nécessitent pas de travaux ni ne sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou aux eaux. En l'occurrence, les aménagements relatifs à la cuisine ont été entrepris pour rendre le projet conforme aux exigences du SAAV, qui avait relevé que toute une série d'aspects étaient non conformes à la législation si la cuisine existante était utilisée dans le cadre d'une table d'hôtes. Si la configuration existante des locaux posait problème et si celle-ci est modifiée en fonction de ces exigences, il existe à l'évidence un intérêt de l'Etat à vérifier que la nouvelle installation satisfait maintenant à la législation applicable à la nouvelle affectation. La question de savoir si des travaux de construction sont soumis à l'obligation d'un permis doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances; notamment, il y a lieu de prendre en compte la situation du bâtiment en zone agricole, la nature des travaux en lien avec l'affectation et l'ensemble des normes auxquelles le projet doit répondre (WALDMANN/HÄNNI, ad art. 24a n° 2). Dès lors qu'en l'occurrence on ne se situe manifestement pas dans le contexte d'une simple rénovation d'une maison de vacances mais d'une adaptation des locaux à la nouvelle affectation (cf. également consid. 4 ci-dessus), un contrôle étatique – qui s'opère dans le cadre du permis de construire – est indispensable pour ce seul aspect, soit vérifier si les aménagements satisfont aux exigences auxquelles doit répondre une cuisine d'un établissement ouvert au public. Autrement dit, si la situation existante permet la nouvelle affectation, il n'y a pas besoin d'un permis de

construire. Si au contraire la configuration des lieux ne la permet pas et nécessite des adaptations en vue de la nouvelle utilisation des locaux, celles-ci doivent être contrôlées par les services spécialisés, ce qui s'effectue dans le cadre d'une procédure de permis de construire selon l'art. 22 LAT. En outre, dans la mesure où les plans produits au dossier permettent de l'affirmer, le raccordement à la canalisation a manifestement dû subir des modifications. Dans un chalet qui – toujours selon la DAEC – n'est pas considéré comme un bâtiment chauffé – ce qui comporte un risque de gel –, on peut se demander si un contrôle étatique des installations sanitaires modifiées s'impose pour éviter des effets négatifs sur l'environnement, ce qui est du reste explicitement prévu à l'art. 85 let. e ReLATeC. Ce constat, combiné aux travaux mentionnés au consid. 4, met davantage encore en lumière que, dans son ensemble, un permis de construire pour les transformations devait être requis en l'espèce. On ne se trouve manifestement plus dans le contexte de simples travaux d'entretien ou de rénovation. Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 c) Si on se réfère aux aménagements tels qu'existants (cf. procès-verbal avec photographies du 15 septembre 2015) et si on les compare aux plans et au dossier produits dans le cadre de la légalisation des travaux de 2006 (permis de construire du 15 février 2007 et autorisation spéciale du 13 février 2007), on constate que les éléments suivants ne figurent pas sur les plans approuvés en 2007: - les terrasses; - le système de chauffage; - le nouvel emplacement du poêle légalisé en 2007; - la pose d'un deuxième poêle dans la partie creux du feu; - la conduite de la nouvelle cheminée de ce poêle; - le raccordement au réseau électrique; - la présence d'un chauffage à gaz et de radiateurs électriques; - l'installation d'un boiler. Même si on admettait que certaines des installations – comme le raccordement au réseau électrique ou les terrasses – auraient pu être admises si elles avaient été déclarées sur des plans conformes en 2007, il n'en va pas de même pour les modifications dont l'existence en 2006 n'est clairement pas établie et pour les travaux qui ont fait l'objet de la demande de permis telle que déposée en 2011, soit en lien avec le changement d'affectation (cf. également consid. 4h ci-dessus). Il ressort sans équivoque d'une comparaison des plans versés au dossier ainsi que des photos que les emplacements des poêles et de leurs cheminées ont dû être modifiés entre 2007 et 2011. Les plans approuvés en 2007 ne montrent pas non plus la présence d'un système de radiateurs électriques ni d'un chauffage au gaz. On ne saurait simplement soutenir, en cours de procédure, que ces éléments ne font en soi pas partie des aménagements et qu'ils ne seraient donc pas utilisés dans le cadre de la nouvelle affectation (cf. pour le changement et l'installation de systèmes de chauffage, consid. 4 ci-dessus). Cela vaut également pour le boiler qui a été mis en place. On ne peut pas suivre l'intimé qui soutient maintenant que ce boiler pourrait être enlevé sans empêcher l'exploitation de la table d'hôtes. Celui-ci perd manifestement de vue que l'existence de ce boiler a fait partie de sa demande, que les services spécialisés ont examiné le projet à la lumière de ce qui était existant et que des modifications en cours de procédure devraient à nouveau être soumises à ces services. Cela met encore une fois en évidence l'intérêt de l'Etat à soumettre ces travaux au contrôle étatique. Au vu de l'ensemble des modifications intervenues en lien direct avec le changement d'affectation, on peut laisser indéterminée la question de savoir avec certitude – dans la présente procédure – quelles parties de cette construction ont été légalisées ou auraient pu l'être en 2007. Il suffit pour sceller le sort du recours de se limiter aux seules modifications à intervenir ou exécutées depuis le dépôt de la demande selon l'art. 24a LAT, déjà mentionnées sous le consid. 4 ci-dessus. Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 d) En résumé, le projet de l'intimé repose sur des travaux qui sont manifestement dans leur ensemble (cf. consid. 4 et 5 ci-avant) soumis au permis selon l'art. 22 LAT. En effet, on ne

saurait juger dans la présente occurrence – comme le font le préfet et la DAEC – la nécessité d'un permis à la lumière de chaque aménagement pris individuellement. Bien au contraire, au vu de la nouvelle affectation et de la nature des modifications, un contrôle étatique s'impose selon le cours ordinaire des choses et ceci, ainsi qu'on vient de le voir, quant à une multitude de différents aspects. Dans ce contexte, on remarque par ailleurs une certaine contradiction – qui laisse la Cour de céans perplexe – si, dans le cadre d'une procédure selon l'art. 24a LAT, soit un changement d'affectation sans travaux soumis à permis, l'autorité juge nécessaire d'approuver des plans modifiés et exige l'exécution des travaux conformément à ces plans dans un délai de deux ans. Partant, l'application de l'art. 24a LAT est tout simplement exclue. 6. a) Finalement, l'art. 24a LAT impose que le changement d'affectation n'ait pas d'incidence sur le territoire, l'environnement ou l'équipement. Selon la jurisprudence, le fait qu'il s'agisse d'incidences significatives ou seulement insignifiantes n'est pas déterminant; dès que le changement d'affectation s'accompagne d'une augmentation de la charge équipementale ou environnementale, une autorisation selon l'art. 24a LAT n'entre pas en considération (arrêts TF 1C_243/2008 du 16 octobre 2008 consid. 3.1; 1A.274/2006 du 6 août 2007 consid. 3.2.3; 1A.214/2002 du 12 septembre 2003 consid. 5.1.1; WALDMANN/HÄNNI, ad art. 24a n° 6; MUGGLI, ad art. 24a n° 13 et les références citées). On précisera que la formulation "pas d'incidence" exclut aussi les incidences nouvelles peu importantes (arrêts TF 1A.274/2006 du 6 août 2007 consid. 3.2.3; 1A.214/2002 consid. 5.1.1). b) En l'occurrence, il est patent que le projet a des effets sur l'environnement et l'équipement. Cela concerne tout d'abord la nécessité d'agrandir l'équipement du réseau en eau potable. Ce seul constat aurait dû amener l'autorité à refuser l'autorisation spéciale. Cela vaut également si on admet la nécessité d'une séparation des eaux usées. En outre, la création de la table d'hôtes va de pair avec la mise à disposition de places de parc pour son exploitation. En effet, le Service des ponts et chaussées (SPC) a octroyé une autorisation pour la mise à disposition de la surface de huit places de parc pour les clients de la table d'hôtes sur l'article 1691 RF, le 18 avril 2012, complété le 13 mars 2013. Il a confirmé ce nombre dans son préavis du 20 janvier 2016. Il ne s'agit pas d'un parking, mais d'un terrain vague situé le long de la route. Or, peu importe le nombre de place de parc, puisqu'on est manifestement en présence d'une situation qui ne reste pas sans effet sur l'environnement. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de confirmer que l'augmentation du nombre de places de parc conduit à admettre que l'art. 24a LAT ne trouve pas application (arrêt TF 1A.214/2002 du 12 septembre 2003). En l'espèce, la mise à disposition de places de parc, même si celles-ci ne sont pas implantées sur la parcelle de l'intimé, exclut l'application de l'art. 24a LAT, dès lors qu'auparavant le domaine public n'était à cet endroit pas prévu pour le stationnement des voitures de visiteurs d'une table d'hôtes. Dans ces conditions, peut rester en souffrance la question de savoir si le nombre de places de parc est suffisant pour ce type d'établissement public; de même, on peut renoncer à établir d'une manière plus précise le volume de trafic. On doit aussi se poser la question de savoir si l'exercice d'une activité économique ou commerciale en zone agricole n'a en lui-même pas déjà une incidence indésirable sur territoire (cf. par exemple MUGGLI, ad art. 24a n° 12, qui considère à la lumière de l'art. 24a LAT impossible la réaffectation complète d'une ancienne ferme en maison d'habitation non agricole; cf. également Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 arrêt TF 1C_351/2011 du 7 avril 2012 consid. 5.3). Il n'est ainsi pas à exclure que le changement d'affectation d'une maison de vacances en un établissement public, qui peut accueillir 30 personnes, constitue déjà en lui seul l'effet interdit sur le territoire et, cela, même si cette construction était en parallèle

encore utilisée comme maison de vacances. c) Dans ces conditions, on ne peut pas nier que l'exploitation de la table d'hôtes a des incidences sur le territoire, l'équipement et l'environnement, ce qui conduit encore à devoir exclure l'application de l'art. 24a LAT. 7. Rien que sur les seuls éléments qui précèdent, l'issue du recours est évidente. En effet, le porte-parole de la Commission du Conseil des Etats citait, à titre d'exemple d'application de l'art. 24a LAT, le cas de l'agriculteur exécutant, dans son logement, des prestations telles que tenue de comptabilité ou programmation de logiciels. Tant qu'elles n'ont pas d'incidence manifeste sur l'affectation du sol, toutefois, de telles activités ne sont pas soumises à autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT, et elles ne l'étaient pas non plus avant la révision partielle de 1998. D'autres sources mentionnent comme exemples d'application de l'art. 24a LAT l'utilisation, comme remise (par exemple pour des accessoires de sport), d'une grange ne servant plus à sa destination initiale, ou la location régulière de locaux d'habitation autrefois agricoles à des vacanciers (cf. MUGGLI, ad art. 24a n° 2 et les références citées). En l'espèce cependant, si on tient compte de l'ensemble des circonstances du cas concret telles qu'énumérées ci-dessus aux consid. 4 à 6, il est patent qu'on ne se trouve pas dans un cas qui pouvait être l'objet de cette disposition. On rappellera finalement que, même si ce dossier laisse apparaître que les autorités voulaient soutenir un projet concret pour quel motif que ce soit, l'art. 24a LAT ne trouve pas application même pour des cas où il existerait un intérêt public prépondérant à sa réalisation (WALDMANN/HÄNNI, ad art. 24a n° 6 avec renvoi à l'arrêt TF 1A.214/2002 du 12 septembre 2003 consid. 5.1.2). Partant, les autres griefs de la recourante n'ont pas à être examinés en détail, notamment celui lié à la desserte adaptée à l'utilisation prévue, soit à l'accès sécurisé. 8. Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable. Partant, les décisions de la DAEC du 11 mai 2017 et du préfet du 13 juin 2017 sont annulées et le permis de construire est refusé. De même, l'affaire étant jugée au fond, la demande tendant au retrait de l'effet suspensif (602 2017 82) devient sans objet. 9. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du

E. 17

décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) – sont mis pour trois quarts à la charge de l'intimé qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). Obtenant gain de cause, la recourante a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). En l'occurrence, l'affaire n'est pas d'une ampleur ou d'une complexité particulière qui justifierait de s'écarter de la limite maximale de CHF 10'000.- d'honoraires prévue par l'art. 8 al. 1 du tarif, ce d'autant plus que le mandataire de la recourante a déjà été indemnisé dans le cadre de la précédente procédure de recours (602 2013 162) laquelle lui a permis d'avoir connaissance des faits et du droit pertinents pour la présente affaire. Compte tenu de cette situation et de la liste de frais déposée par le mandataire de la recourante qui ne correspond pas au tarif applicable en ce qui concerne les débours, l'indemnité de partie

est arrêtée à CHF 10'000.- (dont CHF 740.75 au titre de la TVA à 8%, la quasi-totalité des opérations ayant été effectuée jusqu'au 31 décembre 2017). Elle est mise pour trois quarts à la charge de l'intimé et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg. la Cour arrête: I. Le recours est admis dans la mesure où il est recevable. Partant, les décisions de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 11 mai 2017 et du Préfet du district de la Gruyère du 13 juin 2017 sont annulées. Le permis de construire requis par B._____ est refusé. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis pour trois quarts (soit CHF 2'250.-) à la charge de l'intimé. L'avance de frais de CHF 3'000.- versée par la recourante lui est restituée. III. Un montant de CHF 10'000.- (dont CHF 740.75 au titre de la TVA) à verser à Me Brahier, à titre d'indemnité de partie, est mis pour trois quarts à la charge de l'intimé (soit CHF 7'500.-) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 2'500.-). IV. Notification. 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 et de l'indemnité de partie 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 27 mars 2018/jfr/vth Le Président La Greffière-rapporteure

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