

FR_GERICHTE 602 2019 139 vom 2. April 2020

FR Kantonsgericht, 2020-04-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_139

FR: FR_GERICHTE 602 2019 139 du 2 avril 2020

IT: FR_GERICHTE 602 2019 139 del 2 aprile 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

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) 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). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

E. 1.2

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en matière de permis de construire.

E. 2.1

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). En vertu de 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 admis à l'intérieur des volumes bâtis (al. 3). La commune a précisé cette disposition dans son RCU, aux art. 23 et 24. En l'occurrence, la parcelle destinée à accueillir le projet litigieux se situe dans la zone d'activités II, laquelle est régie par l'art. 24 RCU, dont l'al. 1 a la teneur suivante dans sa version faisant suite à l'approbation de la DAEC du 16 septembre 2015: "Cette zone est destinée aux activités artisanales, industrielles, de services ainsi qu'aux dépôts et entrepôts et commerces en lien avec les activités. Les surfaces commerciales en lien avec les activités ne dépasseront pas le 40 % de la surface totale de planchers. Seuls des logements de gardiennage nécessaires à l'exploitation y sont autorisés." Dans ses préavis, le SeCA souligne notamment ce qui suit: "En 2015, dans le cadre du dossier d'adaptations du PAL consécutives à la décision d'approbation de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

(DAEC), l'art. 24 al. 1 RCU régissant le

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 caractère et les objectifs de la zone d'activités II n'avait pas été approuvé tel qu'il est en vigueur à ce jour. En effet, à la suite d'une reconsidération rendue le 5 janvier 2016 par la DAEC, l'art. 24 al. 1 RCU dans sa nouvelle formulation désormais applicable mentionne ceci: Cette zone est destinée aux activités artisanales, industrielles et de services. Les dépôts, entrepôts et point de vente en lien avec les activités sont autorisés. La surface des points de vente en lien avec les activités ne dépassera pas le 40 % de la surface de plancher du bâtiment."

E. 2.2

En l'occurrence, la recourante est d'avis que son projet remplit les exigences de l'art. 24 RCU puisque, d'une part, la surface de vente est limitée à 600 m² – correspondant au 40 % de la surface totale de plancher de 1'500 m² – et que la future exploitante et elle-même se sont clairement engagées à ne pas dépasser cette surface et, d'autre part, une activité artisanale et/ou de service sera exercée sur 900 m² consistant en des activités de préparation et de conditionnement de produits alimentaires et autres. En effet, elle soutient que l'art. 24 al. 1 RCU pose un critère de dimensionnement, à savoir le 40 % de la surface totale de plancher pour des surfaces commerciales. Elle affirme de plus que, si ces surfaces doivent être en lien avec une activité, cette dernière peut être artisanale, industrielle, de services ainsi qu'un dépôt et entrepôt. Cette interprétation ne saurait être suivie pour les motifs suivants. A la lecture de l'art. 24 al. 1 RCU, il ressort clairement que la commune a voulu destiner la zone d'activités II principalement aux activités artisanales, industrielles et de services. Elle admet également les dépôts, les entrepôts et les commerces qui se trouvent "en lien avec les activités". En d'autres termes, les dépôts, les entrepôts et les commerces ne sont pas considérés comme des activités. Ainsi, l'expression "en lien avec les activités" ne peut manifestement pas être interprétée différemment que dans le sens où les dépôts, les entrepôts et les commerces sont admis uniquement s'ils sont en lien avec les activités artisanales, industrielles ou de services. Il convient ainsi d'examiner si le projet contesté prévoit, outre un commerce, une activité artisanale, industrielle ou de services. Il ressort des pièces du dossier que le bâtiment projeté comporte une surface de vente de 600 m² et une surface de 900 m², dans laquelle la recourante indique que la future exploitante procédera à des emballages et des activités de préparation et de conditionnement de produits alimentaires et autres. Dans son préavis favorable avec conditions du 28 février 2019, le SAAV relève que le local "cellule de préparation" abritera uniquement des activités "standard" pour un dépôt de commerce alimentaire, à savoir de l'entreposage, du ré-étiquetage, voire du ré-emballage si nécessaire, sans activités "à risque" (telles que préparation, transformation, manipulation de denrées alimentaires non protégées). Il ressort d'ailleurs d'un courriel adressé au SAAV le 15 octobre 2018 que la recourante a confirmé que "hormis des fruits et des légumes bruts, aucune manipulation de denrées nues n'aura lieu dans la halle et dans la cellule de préparation", même si dans un courriel postérieur du 17 décembre 2018, elle a souligné que le futur locataire se réservait le droit de pouvoir exercer des activités avec manipulation de denrées alimentaires. Dans son préavis négatif du 3 décembre 2018, le SeCA avait souligné qu'il ne disposait pas de suffisamment d'indications pour pouvoir se déterminer clairement sur l'activité qui sera exercée dans l'espace nommé préparation. Il avait relevé que, sur la base du dossier, il semblait que la zone arrière du bâtiment soit destinée principalement au stockage de marchandises livrées par camions avec une préparation légère de certains produits, ce qui – selon le SeCA – ne

constituait pas une activité en soi. Or, dans son préavis favorable du 12 avril 2019, le SeCA a estimé que la société à laquelle la surface de vente était liée entrerait dans la catégorie des activités de service et

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 que la préparation, même légère, des produits mis en vente constituait également une activité de service conforme à la zone. Cela étant, force est de constater que le SeCA n'a aucunement exposé les motifs qui l'ont amené à changer sa position. Il résulte de ce qui précède que, même si la recourante – respectivement la future locataire – s'est réservée le droit de pouvoir exercer des activités avec manipulation de denrées alimentaires et même si une société tierce a manifesté son intérêt à obtenir une partie de la surface de la halle de préparation, le projet tel que présenté ne prévoit, hormis des fruits et des légumes bruts, aucune manipulation de denrées nues dans la halle et dans la cellule de préparation. Dans de telles circonstances, à l'instar de l'autorité intimée, la Cour de céans ne peut que constater que la halle de préparation doit être considérée comme un dépôt d'un commerce alimentaire où seules des manipulations minimales seront effectuées. Or, un tel dépôt est non seulement uniquement lié au point de vente projeté, mais en outre il ne peut pas être considéré comme une activité artisanale, industrielle ou de services, en tous les cas pas au sens où l'entend le RCU. En effet, en mentionnant que la zone est destinée notamment aux dépôts en lien avec les activités, la commune a manifestement voulu exclure les dépôts des activités artisanales, industrielles ou de services. Le simple fait que des manipulations "sans activités à risque" y sont prévues n'est manifestement pas de nature à modifier la qualité de dépôt de la surface de 900 m² de la halle de préparation prévue. Enfin, la Cour de céans souligne que la commune bénéficie, dans l'interprétation de son règlement, d'une certaine autonomie dans la mesure où celle-ci est conforme aux dispositions du droit supérieur et au texte de son règlement (cf. arrêt TC FR 602 2016 101 du 7 novembre 2016 consid. 4c et la réf. cit.). Comme relevé ci-dessus, la commune est sans équivoque par rapport à la destination de la zone et au contenu de son art. 24 RCU. Elle a confirmé sa position dans ses préavis négatifs ainsi que dans ses observations sur le recours. Dans les circonstances de la présente occurrence, le préfet ne pouvait pas, sans violer l'autonomie communale, se distancer de l'appréciation de la commune et, partant, c'est à juste titre qu'il a constaté que le projet ne respectait pas l'art. 24 RCU et qu'il a refusé de délivrer le permis de construire.

E. 3

La recourante soutient également que le refus de permis de construire est choquant, étant donné les activités déjà admises dans la zone concernée. A titre d'exemple, elle cite l'entreprise G. _____ SA, qui – selon elle – n'a que très peu d'activité artisanale puisque les meubles ne sont pas fabriqués sur place, mais dispose d'une importante zone de stockage, d'un entrepôt et d'une surface de vente.

E. 3.1

Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les réf. cit.). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir

que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 et les réf. cit.). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 (ATF 132 II 485 consid. 8.6; 127 I 1 consid. 3a; 126 V 390 consid. 6a et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c; 115 Ia 81 consid. 2 et les réf. cit.). Une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire: dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi (TSCHANNEN, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in ZBl 112/2011 p. 74 avec la référence à l'ATF 112 Ib 381 consid. 6). Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 122 II 446 consid. 4a; 115 Ia 81 consid. 2).

E. 3.2

En l'occurrence, on doit constater que les allégations de la recourante à ce sujet sont très vagues. En outre, la comparaison avec le seul exemple concret cité n'est pas pertinente. D'une part, la commune rejette les constatations de la recourante, qu'elle qualifie d'erronées, en soulignant que le permis de construire y relatif peut l'attester. D'autre part, même l'existence d'un cas ou l'autre qui ne serait pas conforme au RCU ne saurait justifier que la réglementation en vigueur ne soit pas appliquée dans les procédures de demande de permis de construire. La décision ici contestée refusant de délivrer le permis de construire repose précisément sur les dispositions précitées, lesquelles sont sans équivoque par rapport aux activités autorisées dans la zone d'activités II. Il en résulte que le permis ne pouvait pas être octroyé à la lumière de cette réglementation. Par ailleurs, la commune ne fait quant à elle référence à aucun bâtiment dans la zone en question, pour lequel une activité commerciale aurait été autorisée en tant qu'activité principale. A cela s'ajoute qu'elle est très claire tant sur sa pratique que sur sa volonté, en particulier future, d'appliquer la réglementation de la zone en question telle qu'exposée ci-avant (cf. consid. 2.2). En application de la jurisprudence précitée, on ne saurait ainsi en conclure que les autorités – en l'occurrence le préfet – n'auraient pas la volonté d'appliquer les règles relatives à la destination de la zone. Bien au contraire, le préfet et la commune ont, dans la présente procédure de recours, insisté sur le fait que la vente ne peut être l'affectation principale d'un bâtiment dans cette zone. Au vu de ce qui précède, ce grief s'avère également sans fondement.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que, entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision rendue le 23 septembre 2019 par le Préfet du district de la Sarine confirmée. Il incombera au préfet de clore la procédure de reconsidération ouverte auprès de son instance.

E. 5

Les frais de procédure sont mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les 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 à la recourante.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 Enfin, même s'il est fait droit aux conclusions de la société E._____, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité de partie. En effet, si elle n'était pas devenue sans objet, son opposition aurait dû être déclarée irrecevable faute d'intérêt digne de protection, la société opposante n'étant pas voisine, même dans un sens large, du projet en question. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. 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 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 2 avril 2020/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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