

FR_GERICHTE 602 2019 92 vom 12. September 2019

FR Kantonsgericht, 2019-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_92

FR: FR_GERICHTE 602 2019 92 du 12 septembre 2019

IT: FR_GERICHTE 602 2019 92 del 12 settembre 2019

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée ne met pas un terme à la procédure devant le Préfet et revêt un caractère incident. Le recours a été déposé dans le délai de dix jours (art. 79 al. 2 du code Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1) et les formes prescrits. L'avance de frais a en outre été versée en temps utile.

E. 2

La décision préfectorale se prononce sur l'obligation de demander un permis de construire ainsi que sur la procédure à suivre pour l'octroi dudit permis. On précise d'emblée que seule cette dernière question est litigieuse, le recourant se limitant, en procédure de recours, à contester l'application de la procédure ordinaire. La nécessité de devoir disposer d'un permis de construire n'est pas mise en cause sur son principe.

E. 3

La compétence pour délivrer les permis de construire appartient au Préfet pour les objets soumis à la procédure ordinaire et au conseil communal pour les objets de minime importance soumis à la procédure simplifiée (art. 139 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions; LATeC; RSF 710.1). Aux termes de l'art. 84 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 en particulier: "b) les réparations et transformations modifiant la structure du bâtiment, ses éléments dignes de protection ou l'affectation des locaux; c) les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, notamment (...) les installations susceptibles de porter atteinte aux eaux;" En vertu de l'art. 85 al. 1 ReLATeC, sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée notamment: "c) 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;" L'art. 85 al. 2 ReLATeC prévoit qu'en cas de doute, le conseil communal prend préalablement l'avis du Préfet.

E. 4

Selon l'art. 120 CPJA, les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent la compétence, la récusation, la langue de la procédure, l'effet

suspensif et l'assistance judiciaire gratuite (al. 1). Dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles d'un recours séparé que si elles sont de nature à causer un préjudice irréparable à une partie ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (al. 2). Une décision incidente n'est en aucun cas sujette à recours, si la décision au fond ne l'est pas en elle-même. L'art. 88 al. 2, 2e phr., est réservé (al. 3). En l'espèce, on peut se demander si on est en présence de l'exception relative aux décisions incidentes concernant la compétence, laquelle veut éviter, pour des motifs d'économie de procédure, qu'on doive attendre la décision finale pour contester que celle-ci émane d'une autorité compétente (cf. à ce sujet ATF 138 III 94). Toutefois, en l'occurrence, le Préfet est autorité de recours en matière d'octroi de permis de construire. De ce fait, il ne saurait être considéré comme incompétent en la matière, ce d'autant plus si on se réfère à l'adage "qui peut le plus peut le moins". En outre, en cas de doute, le Préfet donne son avis sur la nécessité de devoir introduire

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 une procédure ordinaire ou simplifiée de permis de construire en application de l'art. 85 al. 2 ReLATeC (cf. arrêt TC FR 602 2016 122 du 23 février 2017 consid. 4). La notion de préjudice irréparable de l'art. 120 al. 2 CPJA est la même que celle figurant à l'art. 45 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), de sorte que la jurisprudence développée à ce propos peut être appliquée par analogie en droit cantonal (arrêt TC FR 602 2011 97 du 18 avril 2012). La charge de déposer une demande de permis de construire en procédure ordinaire à la place d'une telle demande en procédure simplifiée ne saurait raisonnablement être considérée comme étant constitutive d'un préjudice irréparable. Il faut admettre que le recours ne vise, en définitif, qu'à empêcher une éventuelle prolongation de la procédure, voire son renchérissement, ce qui à l'aune de l'art. 120 al. 2 CPJA ne constitue pas un intérêt suffisant. La question peut cependant demeurer indécise, car, même si on devait entrer en matière sur le recours, celui-ci devrait être rejeté.

E. 5

Sur le fond, le recours est manifestement dénué de pertinence pour les motifs suivants. Le recourant est d'avis qu'il n'a entrepris que des travaux mineurs en créant un nouveau logement dans sa villa familiale et que la procédure ordinaire est réservée aux nouvelles installations uniquement. Or, il perd de vue que, selon les pièces du dossier, il a changé l'affectation des locaux du sous-sol de son habitation. Celui-ci était notamment composé de deux chambres et de deux réduits faisant partie intégrante de la villa familiale qui formait initialement un seul logement. En posant une cuisine et en créant un accès indépendant par la pose d'une porte donnant à l'extérieur, il dispose d'un second logement dans les sous-sols. Partant, l'affectation de la surface n'est plus la même. Le recourant reconnaît lui-même que cela a nécessité des travaux. Or, le texte de l'art 85 al. 1 let. c ReLATeC est clair s'agissant des changements d'affectations de locaux: ces derniers ne sont soumis à la procédure simplifiée uniquement que s'ils ne nécessitent pas de travaux ni ne sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou aux eaux. Qui plus est, par son raccordement aux conduites, la cuisine pourrait même être susceptible de porter atteinte à l'environnement. Tenant compte de ce qui précède, on voit mal comment, dans le cas d'espèce, il pourrait s'agir de travaux qui tomberaient sous le coup de l'art 85 ReLATeC. Le Tribunal de céans a en outre déjà eu l'occasion de préciser que la création d'un nouveau logement implique le respect de nombreuses règles concernant notamment la conception

énergétique, la sécurité et la salubrité (locaux habitables, en particulier l'éclairage: art. 68 ReLATEC; grandeur minimale des pièces: art. 69 ReLATEC; vides d'étage: art. 70 ReLATEC; ensoleillement, éclairage et aération: art. 71 ReLATEC). Des normes doivent être respectées en matière de cuisines et de locaux sanitaires (art. 72 ReLATEC). Il tombe sous le sens qu'en cas de création d'un logement, par division d'une habitation existante, il n'est pas assuré que, dans la partie nouvellement aménagée, les conditions légales d'habitabilité susmentionnées soient respectées. Dans ces circonstances, un intérêt public important postule de soumettre la transformation à l'obligation d'un permis de construire, de manière à permettre à l'autorité compétente de contrôler la conformité au droit de la nouvelle habitation. Il ne fait donc aucun doute que la création d'un nouveau logement soit soumise à l'obligation de permis de construire en procédure ordinaire (cf. arrêt TC FR 602 2016 5 du 7 novembre 2016 consid. 4b). Le

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 recourant ne saurait tirer une autre déduction des directives du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) qui, au demeurant, ne lient pas le Tribunal. Dans le cas d'espèce, il incombe dès lors au recourant de requérir la légalisation des aménagements entrepris sans autorisation en application de l'art. 84 ReLATEC. La décision préfectorale allant dans ce sens n'est pas à critiquer.

E. 6

Le recourant se plaint également du fait que, dans d'autres cas, notamment dans la villa de son voisin, le permis de construire avait été délivré en procédure simplifiée.

E. 6.1

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 fausement, voire pas du tout appliquée dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les références citées). 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 persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 et les références). 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 (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 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 références). 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 (P. 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. 6.2

Dans la présente occurrence, le Tribunal constate que le recourant ne saurait tirer un avantage du fait que la Commune aurait admis des changements d'affectation similaires en

procédure simplifiée, notamment en ce qui concerne son voisin direct. En effet, selon l'art 85 al. 2 ReLATeC, il incombe à la Commune de solliciter l'avis du Préfet en cas de doute sur la question de la procédure applicable. Si la Commune ne s'était effectivement pas tenue dans le passé aux art. 84 et 85 ReLATeC sans demander l'avis du Préfet, cela ne saurait, par principe, manifestement pas lier ce dernier. Dès lors que le recourant ne se réfère pas à des situations similaires dans lesquelles l'autorité préfectorale aurait faussement appliqué les règles, il ne peut pas tirer profit du principe de l'égalité de traitement. Il faut ajouter que la Commune est également d'avis que la procédure ordinaire s'applique, sans quoi elle n'aurait pas transmis le dossier au Préfet. Partant, il ne peut pas être déduit que les autorités n'avaient aucune volonté de respecter la loi. La Commune le confirme explicitement dans son courrier du 5 septembre 2019.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 Il résulte de ce qui précède que les conditions qui permettraient de déroger à l'ordre légal ne sont manifestement pas satisfaites.

E. 7

Finalement, on doit également écarter le fait que le recourant puisse se prévaloir du principe de la confiance.

E. 7.1

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc; 99 Ib 94 consid. 4 et les références citées). Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi. Cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif (ATF 119 Ib 397 consid. 6e; 116 Ib 185 consid. 3c; 114 Ia 209 consid. 3c; 101 Ia 328 consid. 6c et les références citées).

E. 7.2

En l'occurrence, le recourant a procédé à l'exécution des travaux sans autorisation et, partant, ne s'est aucunement fondé sur des assurances pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. Le fait que le SeCA aurait affirmé qu'il puisse légaliser les travaux en procédure simplifiée reste ainsi sans importance. Par ailleurs, l'interprétation qu'il donne aux directives du SeCA ne peut manifestement pas consister en une assurance, dans un cas concret, qui puisse fonder la confiance de l'administré.

E. 8

Partant, la décision incidente litigieuse est exempte de critique et le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 9

Il y a lieu de fixer au recourant un nouveau délai pour déposer une requête de permis de construire ordinaire. Celui-ci est fixé au 31 décembre 2019.

E. 10

Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant 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). Eu égard au sort du recours, il n'est pas alloué de dépens.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qu'il a effectuée. III. 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 12 septembre 2019/JFR
Le Président : Le Greffier-stagiaire :

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