

FR_GERICHTE 602 2020 128 vom 22. Februar 2021

FR Kantonsgericht, 2021-02-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2020_128

FR: FR_GERICHTE 602 2020 128 du 22 février 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2020 128 del 22 febbraio 2021

Regeste

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

Erwägungen

E. 21

juillet 2016 (petit pavillon sur pilotis avec terrasse) bénéficiait de la garantie de la situation acquise, il ne saurait subir de transformations ou modifications en application de cette disposition.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 9 Elle a en effet souligné que les modifications apportées à l'aspect extérieur d'un bâtiment – telle que sa transformation par la construction de conduites et canalisations – devaient être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore qu'elles devaient viser à une meilleure intégration dans le paysage. Or, de l'avis de la DAEC, tel n'est pas le cas en l'espèce, le projet visant uniquement à accorder un avantage, respectivement un confort supplémentaire aux requérants, par la mise à disposition d'un point d'eau. Elle a enfin estimé que, sur la base du dossier, les travaux projetés ne pouvaient pas être considérés comme étant imposés par leur destination au sens de l'art. 24 LAT. Le 31 juillet 2020, le SeCA a émis un préavis défavorable. Par décision du 25 août 2020, le Préfet du district de la Gruyère a refusé de délivrer le permis de construire requis. D. Par mémoire du 2 octobre 2020, B. _____ et A. _____ ont recouru devant le Tribunal cantonal contre la décision préfectorale du 25 août 2020 et la décision de la DAEC du 30 juillet 2020. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et à ce que leur demande de permis de construire soit acceptée, avec réduction des émoluments. A l'appui de leurs conclusions, les recourants font en substance valoir que, dès lors que la commune a délivré un permis de construire pour le cabanon de jardin en 2016, l'équipement et le raccordement sur les eaux usées communales doivent également être autorisés, puisqu'il ne s'agit pas d'un agrandissement d'une construction principale ni même d'une transformation ou d'une modification de l'aspect extérieur du cabanon de jardin, mais simplement d'un raccordement qui aurait pu figurer sur la demande de permis de construire susmentionnée. Ils soutiennent que, même à supposer que la révision générale soit approuvée dans le futur, le projet ne contrarierait en rien les objectifs du PAZ, dans la mesure où le raccordement ne sera pas visible et ne modifiera en rien le terrain utilisé pour l'agriculture. Ils rappellent que la partie de la parcelle concernée est toujours en zone à bâtir selon le PAL en vigueur et estiment que le fait que la révision du PAL de la commune pourrait être mise à néant si le Tribunal fédéral devait admettre que les nouvelles règles du plan directeur cantonal (PDCant) doivent s'appliquer, lié à l'effet anticipé négatif des plans, crée une insécurité juridique importante, si bien qu'à l'heure actuelle, le principe de la force dérogatoire du droit fédéral doit trouver application. Les recourants relèvent que le raccordement projeté sert à

compléter l'équipement de la parcelle, sans modification de l'affectation du bâtiment ni de l'aspect extérieur du bâtiment et du terrain. Ils ajoutent que "l'on peut d'ailleurs imaginer qu'un cabanon de jardin puisse disposer d'un point d'eau pour nettoyer les outils par exemple, puisque la DAEC part faussement du principe que le cabanon autorisé en l'espèce doit forcément être réservé au rangement de l'outillage". Ils contestent enfin les émoluments mis à leur charge pour la procédure de permis de construire et, plus particulièrement, ceux réclamés par le SMO et la DAEC; ils requièrent qu'un décompte précis soit établi. Selon eux, le SMO n'a pas d'émoluments à percevoir pour un préavis d'une ligne et ceux de la DAEC doivent être réduits de CHF 400.- à CHF 200.-. E. Le 13 octobre 2020, le préfet indique qu'il n'a pas de remarques à formuler. Le 28 octobre 2020, la commune maintient la position exprimée dans son préavis du 20 février 2020. Dans ses observations du 18 janvier 2021, la DAEC conclut au rejet du recours, en se référant à sa décision. Elle apporte en particulier des explications sur le montant des émoluments fixés dans sa décision.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 F. 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. 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. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 1.2. 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. 2.1. La partie de la parcelle ccc RF (ddd NM) destinée à accueillir le projet litigieux se trouve en zone village selon le PAL en vigueur. Par publication dans les FO en 2017 et 2018, la commune a mis la révision de son PAL à l'enquête publique. Le PAZ mis à l'enquête publique prévoit notamment le dézonage de la partie nord de l'article ccc RF (ddd NM); la partie dézonée porte en particulier sur le secteur où sont projetées les conduites et canalisations objet de la demande de permis de construire précitée et où se trouve la cabane de jardin existante. 2.2. Aux termes de l'art. 91 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la Direction, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du Service, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (al. 2). L'art. 91 al. 1 LATEC traite ainsi de l'effet anticipé négatif, qui neutralise l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Un tel effet permet à l'autorité de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification projetée. Il se présente sous deux variantes: l'interdiction temporaire de bâtir (art. 91 LATEC) ou la suspension de l'examen des demandes d'autorisation de construire (art. 92 LATEC; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 s.). Selon la jurisprudence, lorsqu'une commune adopte une nouvelle réglementation, celle-ci est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, peuvent en principe être autorisées les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation (arrêt TC FR 602 2018 36 du 5 juin 2018; RDAF

1990 p. 247, 1986 p. 192, 1975 p. 62, 1971 p. 338). Il n'est pas nécessaire que le plan soit incontesté pour avoir un effet anticipé. Il est possible que cet effet soit reconnu quand bien même la mise à l'enquête publique a provoqué des oppositions, puis

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 des recours, qui n'ont pas encore été tranchés. Il appartient aux autorités compétentes (la commune et le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord formel à un effet anticipé (arrêt TC FR 602 2010 14 du 26 août 2010 consid. 3 et les réf. cit.). Or, selon la doctrine, il convient toutefois de se montrer particulièrement prudent dans l'appréciation des circonstances et de l'art. 91 al. 2 LATeC (RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012 p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2). En effet, si le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne vont pas compromettre les mesures de planification envisagées, c'est avec l'idée que des permis de construire ne puissent être délivrés que lorsqu'il ne fait pratiquement aucun doute que la planification sera finalement approuvée (RAMUZ, p. 128). L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié. La décision d'accorder un permis de construire risque donc de compromettre d'éventuelles modifications ultérieures du plan à l'enquête, car l'autorité compétente hésitera à modifier un plan ayant déjà fait l'objet d'un début d'exécution. En outre, cette prérogative de préjuger d'une partie de l'avenir du plan risque d'obérer les attributions de l'autorité cantonale d'approbation (BESSE, p. 262 et la réf. cit.). 2.3. En l'occurrence, si le projet est conforme à la zone à bâtir en vigueur, la question se pose de savoir s'il l'est également à la zone agricole projetée dans le cadre de la révision générale du PAL de la Commune de E._____, laquelle a déjà fait l'objet de mises à l'enquête. Il est d'emblée souligné que, même si la commune devra réexaminer la révision de son PAL à l'aune du nouveau PDCant suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 septembre 2020 (1C_536/2019, 1C_537/2019), le dézonage de la partie nord de l'article ccc RF (ddd NM) ne devrait pas être remis en cause par cette nouvelle analyse. Comme l'a relevé la DAEC, cette mesure – au demeurant non contestée par les recourants en leur qualité de propriétaires du fonds dans le cadre de la révision du PAL – ne tend ni à augmenter la zone à bâtir ni à densifier un secteur mal desservi, mesures que le nouveau PDCant pourrait compromettre. Cette situation ne saurait ainsi créer d'insécurité juridique, ainsi qu'allégué par les recourants. 2.3.1. Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 16a al. 1, 1ère phrase, LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. En l'occurrence, il n'est pas contesté que les recourants ne sont pas agriculteurs et que les travaux envisagés pour relier au réseau communal des eaux usées un cabanon de jardin privé ne sont pas nécessaires à une exploitation agricole et n'ont pas de vocation agricole, de sorte que ceux-ci ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. Partant, il convient d'analyser si une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT pourrait être délivrée. L'examen des conditions des art. 24, 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écarté étant donné que les travaux projetés hors de la zone à bâtir – selon la future

planification communale – ne sont pas imposés par leur destination (art. 24), qu'il ne s'agit pas d'un changement d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation (art. 24a LAT), qu'il n'est pas question d'une activité

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT), qu'il ne s'agit ni d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2) et que le bâtiment n'est pas destiné à détenir des animaux (art. 24e). Seule l'application de l'art. 24c LAT peut donc entrer en considération. Il convient donc de vérifier si les exigences fixées par cette disposition sont remplies en l'espèce. 2.3.2. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 5). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; ATF 127 II 209 consid. 2c). Selon l'art. 42 al. 1 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel; le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (al. 2). La question de savoir si l'identité est pour l'essentiel respectée est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (cf. arrêt TF 1C_486/2015 du

E. 24

mai 2016 consid. 3.3.1 et les réf. cit.). En l'occurrence, il n'est pas contesté que la cabane de jardin a été érigée légalement. En outre, si, comme le relèvent les recourants, les travaux projetés ne modifieront pas l'aspect extérieur de ladite cabane puisqu'il s'agit de conduites et de canalisations souterraines, ils ne sont toutefois pas nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. Le projet implique en revanche une extension de

l'équipement, par la création d'un nouveau raccordement au réseau communal des eaux usées pour la cabane de jardin, permettant une utilisation différente et plus intensive que celle initialement autorisée. A l'évidence, un usage accru de ce bâtiment entraîne forcément des effets sensiblement nouveaux sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement, en ce qui concerne la production et l'évacuation des eaux usées. Pour ce motif

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 déjà, le projet litigieux – qui va à l'encontre de la préservation de la séparation entre le territoire bâti et le territoire non bâti – ne pourrait pas être autorisé sous l'angle de l'art. 24c LAT, de sorte que l'examen des autres exigences de cette disposition s'avère inutile. Au demeurant, le fait que le SAgrri a émis un préavis favorable n'y change rien, ce d'autant plus que son appréciation part de la prémisse que les conduites et canalisations prévues se trouvent en zone à bâtir, raison pour laquelle il indique qu'il appartient au SEn de se prononcer sur les aspects liés à la protection des sols. Pour le reste, s'il mentionne que la conduite projetée est située sur un terrain utilisé pour l'agriculture et que l'impact sur l'agriculture sera faible car le projet est de petite emprise, ce service relève cependant que le maintien de la fertilité de cette surface est important et que, partant, toutes les mesures doivent être prises afin de protéger ce terrain. Enfin, ainsi que l'a retenu la DAEC, le souhait des recourants de disposer d'un point d'eau dans la cabane de jardin pour y nettoyer des outils en particulier relève davantage du confort que d'une nécessité, dès lors que le bâtiment d'habitation – situé en zone à bâtir dans le PAZ en vigueur et dans celui en révision – se situe à environ 50 m. Au regard de ce qui précède, le projet litigieux n'est pas conforme à la future réglementation du PAL en révision.

3. Dans un dernier grief, les recourants se plaignent du montant excessif des frais d'émolument mis à leur charge pour la procédure de permis de construire. Soulignant la disparité entre les montants réclamés par les différents services consultés, ils contestent l'émolument de CHF 200.- demandé par le SMO, alors que ce dernier a rendu un préavis d'une seule ligne. En outre, ils critiquent le fait que la DAEC réclame un émolument de CHF 400.- – alors même que la parcelle litigieuse se situe encore en zone à bâtir – et demandent leur réduction à CHF 200.-. Ils requièrent qu'un décompte précis soit établi.

3.1. L'ordonnance fribourgeoise du 5 juin 2012 fixant les émoluments du Service de la mobilité (RSF 122.28.16) fixe en particulier les émoluments du SMO pour ses prestations dans les dossiers de demande de permis de construire (art. 1 al. 1 let. c). Les émoluments perçus par le SMO se composent notamment d'un émolument de base (art. 2 al. 1 let. a), lequel comprend les frais relatifs à l'ouverture du dossier, l'administration générale de l'activité ainsi que le traitement du dossier ne nécessitant pas d'action au-delà d'une heure de travail (art. 3 al. 1). L'émolument de base est fixé à CHF 200.- pour une demande de permis de construire (art. 3 al. 2 let. c). En l'espèce, l'émolument du SMO, fixé à CHF 200.-, correspond au montant prévu pour l'émolument de base pour une demande de permis de construire. Il n'a ainsi pas à être réduit et il est inutile de requérir un décompte précis du SMO, tel que demandé par les recourants.

3.2. Selon l'art. 1 de l'ordonnance fribourgeoise du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16), cette ordonnance fixe le tarif des émoluments et des frais de procédure pour toutes les prestations effectuées en matière d'aménagement du territoire et de constructions, à savoir notamment pour les autorisations et décisions que la DAEC prononce en sa qualité d'autorité cantonale compétente hors de la zone à bâtir (let. a ch. 1). Les émoluments pour la procédure ordinaire d'examen des demandes de permis sont fixés à l'art. 10; pour une autorisation spéciale hors de la zone à bâtir, ils sont compris entre CHF 100.- et CHF 800.-.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 En l'occurrence, il est rappelé que la DAEC a rendu sa décision de refus d'autorisation spéciale suite au maintien de la demande de permis confirmé par le recourant dans sa détermination du 14 avril 2020 et à sa requête, cas échéant, d'autorisation spéciale. L'émolument de la DAEC, fixé à CHF 400.-, se situe dans la fourchette prévue par l'ordonnance fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions pour les autorisations spéciales hors de la zone à bâtir. Dans ses observations sur le recours, la DAEC a expliqué que la fixation de son émolument tenait compte de la problématique de l'affaire et du temps consacré à la cause (y compris différents longs échanges téléphoniques entre la Direction et le recourant suite à l'annonce de refus du SeCA). Au vu des circonstances du cas d'espèce et des explications données par la DAEC, cet émolument de CHF 400.- paraît parfaitement justifié pour une décision de six pages, sans qu'il soit nécessaire de requérir la production d'un décompte détaillé comme requis par les recourants. En effet, tenant compte de l'instruction nécessaire à la prise de décision et des aspects à traiter par cette dernière – en particulier en lien avec la révision du PAL en cours qui prévoit un déclassement partiel en zone agricole de la parcelle concernée –, ce montant n'apparaît aucunement excessif. Ce grief doit ainsi être rejeté. 4. Mal fondé, le recours doit être entièrement rejeté. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'500.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont prélevés sur l'avance de frais versée, le solde de CHF 500.- étant restitué aux recourants. 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 22 février 2021/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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