

# FR\_GERICHTE 602 2021 28 vom 9. August 2021

FR Kantonsgericht, 2021-08-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2021\\_28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_28)

FR: FR\_GERICHTE 602 2021 28 du 9 août 2021

IT: FR\_GERICHTE 602 2021 28 del 9 agosto 2021

## 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. 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.

### E. 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).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8

### E. 2

Dans la mesure où les recourants font valoir non seulement des critiques de fond visant le refus du permis de construire litigieux, mais également un grief formel quant à la violation de leur droit d'être entendu, il y a lieu de traiter celui-ci en priorité.

### E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (GRISEL, Traité de droit administratif suisse, 1984, p. 387; arrêt TF 2C\_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1; ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. En principe, la guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et elle doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2). Une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité

de recours peut néanmoins se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C\_265/2009 du 7 octobre 2009).

### **E. 2.2**

Dans la présente occurrence, il y a lieu de constater que, dans sa décision du 12 janvier 2021, la DAEC partait de l'idée que les recourants ne s'étaient pas déterminés sur un éventuel refus de l'autorisation spéciale. Or, dans ses observations au recours, l'autorité reconnaît que les propriétaires se sont prononcés deux fois, une première le 26 février 2020 et une seconde le 2 juillet 2020. Elle admet dès lors une irrégularité sous l'angle du droit d'être entendu. Toutefois, ce vice ne peut pas conduire au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour les motifs suivants. Le Tribunal constate que les informalités commises par l'autorité intimée ont été guéries devant lui. En effet, en matière de permis de construire et dans le cas d'espèce, celui-ci dispose du même pouvoir d'examen que le préfet, respectivement la DAEC. Dans la mesure où les recourants ont disposé de toutes les informations nécessaires pour critiquer la décision litigieuse – preuve en est le mémoire de recours –, où la DAEC a pris position dans ses observations sur les pièces qu'elle a ignorées à tort au moment de prendre sa décision et où elle parvient à la conclusion que le résultat de la décision reste inchangé, on peut considérer que l'atteinte à leurs droits formels a manifestement été réparée. Au demeurant, il faut rappeler aux recourants que le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée. Le Tribunal rejoint en cela la DAEC lorsqu'elle expose qu'un renvoi reviendrait en l'espèce à une vaine formalité, contraire au principe de l'économie de procédure.

### **E. 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.

### **E. 3.2**

En l'occurrence, il n'est pas contesté que les recourants ne sont pas agriculteurs et que les travaux envisagés 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. 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écarté étant donné 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 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, voire celle de l'art. 24 LAT, peuvent donc entrer en considération. Il convient, partant, de vérifier si les exigences fixées par ces dispositions sont remplies en l'espèce, ce qui nécessite qu'on expose tout d'abord les faits.

#### **E. 4**

Au vu des griefs des recourants, il y a d'emblée lieu de préciser qu'en l'espèce, il ne ressort pas du dossier que l'ancien couvert à voitures, lequel a été remplacé par le couvert faisant l'objet de la présente procédure, ait fait l'objet d'une autorisation de construire. D'après les données consultables sur le guichet cartographique de la Confédération (cf. <https://map.geo.admin.ch>, sous swisstopo, carte swissimage voyage dans le temps, consulté le 3 août 2021), il apparaît – eu égard au fait qu'en 2006, il y avait encore de la végétation à l'endroit concerné – que l'ancien couvert ainsi que les aménagements ont été effectués en 2007 environ et vraisemblablement modifiés en 2010 (voir également, portail cartographique du canton de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>, sous Thème: Fonds de carte, images aériennes). A ce moment, de tels travaux nécessitaient indubitablement un permis de construire et une autorisation spéciale. Selon les explications de la DAEC, il n'existe pas de document, en particulier d'autorisation spéciale au sens de l'art. 136 LATeC, en lien avec ces travaux dans les archives de l'Etat. Dans le cadre de la présente procédure, la commune a procédé à nouveau en vain à une recherche à cet égard (cf. à ce propos déjà, la lettre de la commune du 6 septembre 2016).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 Les recourants se contentent pour leur part de produire une déclaration du précédent propriétaire selon laquelle toutes les constructions sur la parcelle ont été érigées légalement. Manifestement, une telle attestation ne saurait remplacer ni le permis de construire ni l'autorisation spéciale nécessaires pour construire hors de la zone à bâtir. Le fait que, selon les recourants, la commune a depuis toujours eu connaissance de cette construction et qu'elle a toléré son existence ne remplace pas non plus l'autorisation; tout grief en lien avec la bonne foi des recourants relève par ailleurs de la procédure relative au rétablissement de l'état conforme au droit et est dès lors exorbitante au présent litige. Partant, il n'est nullement établi que le couvert à voitures initial ait été érigé légalement et que l'on est en présence d'un remplacement d'une construction conforme au droit.

#### **E. 5**

Il reste ainsi à examiner si le couvert à voitures peut être considéré comme un agrandissement licite du bâtiment d'habitation principal en application de l'art. 24c al. 4 LAT.

##### **E. 5.1**

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). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du

## **E. 5.2**

Les recourants n'ont pas produit de plans de l'habitation permettant à la DAEC d'établir les SBPu nécessaires au calcul du nombre de places conformes à la directive. De plus, une fermeture de trois côtés ne serait pas possible en application de la directive, de sorte que la construction ne peut pas être légalisée sous l'angle de l'utilisation du bâtiment d'habitation principal. Par ailleurs, en ce qui concerne un éventuel besoin en places de parc pour une utilisation conforme aux normes usuelles, la commune a produit dans la présente procédure un document qui confirme que cela est garanti par la possibilité de stationnement au nord du bâtiment sur la parcelle article fff RF, propriété de la commune (cf. en particulier lettres de la commune des 28 décembre 2001 et 5 novembre 2001). Dans la mesure où même les critères de la directive ne sont pas remplis, la question de savoir si l'édification de couverts à voiture doit être considérée comme nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles au sens de l'art. 24c al. 4 LAT peut être laissée ouverte. S'ajoutent à cela enfin les préavis négatifs du SMO du 31 octobre 2019 et du SFN du 29 novembre 2019, qui s'opposent à l'implantation d'un couvert à l'endroit requis. Partant, l'autorisation spéciale ne peut pas se fonder sur cet aspect de l'art. 24c LAT. 6. Finalement, le Tribunal peut également confirmer que le projet n'est pas non plus admissible à la lumière de l'art. 24 LAT, article dont l'application est subsidiaire à celle de l'art. 24c LAT. Selon cette disposition, des nouvelles constructions ou des changements d'affectation non conformes à l'affectation de la zone agricole peuvent être autorisés si l'implantation de ces constructions hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces deux conditions sont cumulatives.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 En effet, le fait qu'il existe déjà des places de stationnement en suffisance s'oppose à l'implantation de nouvelles places (cf. art. 24 let. b LAT). 7. Au regard de ce qui précède, c'est à juste titre que la DAEC et le préfet ont refusé d'octroyer l'autorisation spéciale et le permis de construire requis. 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. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. 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 9 août 2021/jfr/vth Le

Président : La Greffière-rapporteuse :

## E. 8

octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêt TF 1C\_491/2020 du 10 mai 2021). En application de l'art. 24c LAT, l'art. 42 al. 1 OAT prévoit qu'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 (al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase). 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 de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (al. 3). D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 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 24 mai 2016 consid. 3.3.1 et les réf. citées). Les exigences valables pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment sont en outre devenues plus élevées, ce qui s'inscrit dans la tendance visant à concentrer les agrandissements en particulier sur les volumes construits existants (cf. rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011, FF 2011 p. 6540). La directive de la DAEC du 2 juillet 2018 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone précise en particulier les constructions et installations qui peuvent être autorisées sous l'angle de cette disposition, sous réserve de la légalité du bâtiment principal, du respect pour l'essentiel de son identité et de ses abords, ainsi que des limites d'agrandissements prévus par l'art. 42 al. 1 et 3 let. b OAT. Les places de stationnement figurent dans la directive et peuvent être considérées comme étant nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles à certaines conditions. La directive susmentionnée prévoit notamment que la création de places de stationnement peut être envisagée s'il est démontré que leur réalisation à l'intérieur du bâtiment n'est pas possible pour des motifs objectifs, en raison d'une place par tranche de 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher utile (SBPu), mais au minimum une place par logement. Les places de stationnement existantes sont à déduire. Il y est précisé que les places peuvent être couvertes pour autant que leur abri soit ouvert de toutes parts.

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