

FR_GERICHTE 602 2022 1 vom 5. Juli 2022

FR Kantonsgericht, 2022-07-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_1

FR: FR_GERICHTE 602 2022 1 du 5 juillet 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2022 1 del 5 luglio 2022

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Beschwerde gegen Zwischenentscheide

Erwägungen

E. 23

mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1);

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 que 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, 2ème phrase, est réservé (al. 3); que 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 du 20 décembre 1968 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; qu'en principe, il est admis qu'en procédure administrative, la condition du préjudice irréparable est déjà remplie lorsque le recourant peut faire valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente qu'il conteste. Cet intérêt peut être juridique ou de fait et englobe ainsi aussi les intérêts économiques de la partie, pour autant que le recours vise à empêcher autre chose qu'une simple prolongation de la procédure ou son renchérissement. Si l'on peut exiger que le désavantage que doit subir le recourant présente un certain poids, il n'est pas nécessaire cependant que le préjudice soit d'une importance existentielle (cf. pour le tout, arrêt TC FR 602 2021 59 du 7 juillet 2021 consid. 2.1 et les références citées); qu'en l'espèce, du moment que le recourant conteste le principe même de l'obligation de permis de construire pour les aménagements effectués en zone agricole, il y a lieu, essentiellement pour des raisons d'économie de procédure, d'entrer en matière sur son recours afin de clarifier la situation sans attendre une prochaine procédure de rétablissement de l'état de droit ouverte par la DIME et fondée sur l'absence d'autorisation spéciale; que selon l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente; que 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. La jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt TF 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.1. et références citées) précise, s'agissant de cette

exigence, que, sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer d'effet. L'autorisation cantonale est un élément constitutif indispensable de l'application de l'art. 24 LAT. Si l'approbation cantonale ne peut être obtenue après coup, le permis communal est radicalement nul (cf. ATF 111 Ib 213 consid. 5b; voir aussi arrêt TF 1A.211/1999 du

E. 27

septembre 2000 consid. 4c). Avec la mise en vigueur le 24 mars 1972 de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire et le 18 juillet 1972 de l'arrêté cantonal d'exécution y relatif, l'exigence d'une autorisation spéciale de la part de l'autorité cantonale a été introduite dans le canton de Fribourg. En application de l'art. 136 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), cette autorisation spéciale est délivrée par la DIME lors de la procédure de permis de construire; que, selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, 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 (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c); que l'assujettissement à un permis de construire a ainsi été admis pour des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (cf. ATF 118 Ib 49) ou pour un parcours de golf (cf. arrêt non publié du TF du 21 juillet 1994 dans la cause Grimisuat) ou encore pour la plantation d'arbres si elle implique une modification du paysage, ce qui sera jugé au regard de l'impact concret que peut avoir ce genre de plantations sur l'affectation du sol et, en particulier, sur l'esthétique du paysage, ce qui dépend notamment de l'importance et du type de plantations, de leur surface, de leur densité et de leur agencement, ainsi que de leur situation dans l'environnement existant (cf. arrêt TF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003; cf. également les nombreux exemples cités par WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, n. 15 ad art. 22 LAT; RUCH, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1999, n. 24 ad art. 22 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 214 ss). Le Tribunal fédéral a également jugé qu'un permis de construire est exigé pour une place d'atterrissage destinée aux planeurs de pente lorsqu'une parcelle sert de manière durable à cette fin et que cet usage a des effets notables sur l'aménagement local et l'infrastructure existante (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 2 et 3); que l'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou 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 si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b); que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la

zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2; 136 II 214 consid. 2.1). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_74/2018 du 12 avril 2019 consid. 2.1); que le Tribunal cantonal a déjà jugé dans son arrêt 602 2022 104 du 24 mai 2022 que la DIME ne saurait permettre, au travers de sa directive, l'implantation d'installations servant principalement à l'agrément des propriétaires et n'étant pas nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles au motif que celles-là augmentent la biodiversité; que conformément à l'art. 135 al. 1 LATeC, sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement; qu'en vertu de l'art. 84 al. 1 let. i ReLATeC, toute installation ou tous travaux de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier, sous réserve de l'article 85 al. 1 let. a ReLATeC, est soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire; que, dans l'arrêt 602 2016 45 du 31 octobre 2016, la Cour de céans a confirmé que la soumission à la procédure ordinaire de l'un des aménagements entraîne l'application de cette procédure à l'ensemble du projet (voir aussi: arrêt TC FR 602 2021 121 du 9 juin 2022), et a précisé qu'il n'est d'ailleurs pas dans l'intérêt du recourant de scinder les différents éléments de l'assainissement en plusieurs procédures; que l'art. 167 LATeC, qui a trait aux travaux non conformes, prévoit que lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux (al. 1). Dans les cas visés à l'al. 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue (al. 2). Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'al. 3 (al. 4); qu'en l'espèce, le recourant a installé deux composts, une pergola métallique, un bassin, une terrasse de 10m² non couverte, une fontaine, un banc, des lampadaires, des haies, des plantations d'arbres et des clôtures, et a ainsi créé un véritable jardin d'agrément sur ses parcelles situées en zone agricole; que, les travaux effectués par le recourant ayant eu lieu hors zone à bâtir, l'affectation de ses parcelles a été modifiée et une autorisation spéciale aurait dû être

délivrée par la DIME; qu'en l'occurrence, aucune autorisation spéciale n'a été octroyée pour les installations litigieuses, alors que le recourant savait qu'il aurait dû le faire. En effet, il a déposé une demande d'autorisation spéciale pour la construction de son mur en 2006, preuve qu'il était au fait de la procédure à suivre pour une construction en zone agricole; que le fait que la commune ait considéré dans son courrier du 27 novembre 2007 que tout était en ordre ne saurait dispenser le recourant de demander une autorisation spéciale. En effet, comme le mentionne la jurisprudence précitée, toute autorisation de la commune est nulle en l'absence d'autorisation spéciale délivrée par l'autorité cantonale compétente;

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 que, conformément à l'art. 25 al. 2 LAT, il revient à la DIME de décider si les installations litigieuses, situées hors de la zone à bâtir, sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Pour ce faire, une demande de permis de construire doit être déposée; qu'il convient de prendre en considération l'ensemble des travaux effectués, et non chaque construction séparément; ainsi, il importe peu, contrairement aux allégations du recourant, que certains objets ne soient pas soumis à autorisation selon l'art. 87 ReLATEC; que, puisqu'il convient de prendre en considération l'ensemble des travaux effectués, et non chaque construction séparément, et qu'il s'agit d'installations de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier, il sied de déposer une demande selon la procédure ordinaire (art. 84 al. 1 let. i ReLATEC). Il est indéniable que, prises dans leur ensemble, les modifications effectuées constituent un changement d'affectation considérable par rapport à l'affectation de base des parcelles. Au vu de l'ampleur du changement d'affectation, l'utilisation de la procédure ordinaire à la place de la procédure simplifiée apparaît proportionnée; que c'est ainsi à juste titre que la Préfecture du district de la Veveyse a requis le dépôt d'une demande de permis de construire au recourant; que, selon le recourant, puisque les constructions et installations sont dispersées sur deux parcelles distinctes (nos 93 et 102) et sont de natures différentes, elles sont soumises à des régimes juridiques distincts. On peut certes donner acte au recourant qu'il est très peu probable que la parcelle en zone agricole qui ne supporte pas d'habitation puisse obtenir une autorisation spéciale pour l'aménagement d'un jardin d'agrément. Le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de constater qu'un jardin d'agrément en zone agricole ne peut pas être légalisé (cf. arrêt TC FR 602 2021 196 du 23 mars 2022). Dans ce sens, il est vraisemblablement vain de tenter une légalisation pour cette partie des aménagements et il aurait été envisageable, pour cet immeuble, d'engager immédiatement une procédure de rétablissement au sens de l'art. 167 al. 4 LATeC sans passer préalablement par la procédure de l'art. 167 al. 2 LATeC. Cela étant, du moment que l'autre parcelle supporte une habitation et peut, à la rigueur, bénéficier de certains aménagements extérieurs (il restera à voir bien évidemment si ceux-ci ne sont pas disproportionnés en l'espèce), le préfet n'a pas outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation en laissant au propriétaire le bénéfice du doute et en l'enjoignant à déposer une demande de légalisation. Dans ce contexte, il pouvait ne pas faire de différence entre les parcelles et les englober toutes deux dans son injonction au sens de l'art. 167 al. 2 LATeC; qu'au vu de ce qui précède, le recours (602 2022 1) doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité; qu'il y a lieu de fixer un nouveau délai au recourant pour déposer une demande de permis de construire pour l'ensemble du jardin d'agrément. A défaut, celui-ci fera l'objet d'une procédure de rétablissement de l'état de droit; que la demande tendant à l'octroi de l'effet suspensif est devenue sans objet; qu'il appartient au recourant de supporter les frais de procédure en application de 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); qu'en regard à l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie;

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours (602 2022 1) est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision rendue le 7 décembre 2021 par la Préfecture du district de la Veveyse est confirmée et un nouveau délai au 1er septembre 2022 est fixé au recourant pour déposer une demande de permis de construire selon la procédure ordinaire. A défaut, une procédure de rétablissement de l'état de droit sera introduite. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Pour autant qu'elle provoque un préjudice irréparable, cette décision 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 un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 5 juillet 2022/aïl Le Président : La Greffière :

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