

FR_GERICHTE 602 2022 103 vom 3. April 2023

FR Kantonsgericht, 2023-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_103

FR: FR_GERICHTE 602 2022 103 du 3 avril 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 103 del 3 aprile 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 24

contrats de bail afin de libérer de la place pour le stockage du matériel et des machines de la société C._____ Sàrl. Selon lui, le fait qu'elle ne souhaite pas le faire démontre bien que la demande de dérogation vise uniquement une pure commodité personnelle. S'agissant de la violation de l'égalité de traitement, le Préfet indique que la commune n'a pas manifesté une intention d'octroyer, dans le cadre d'une pratique constante, un IOS plus élevé que celui prévu par le RCU. Selon lui, dans de telles circonstances, la légalité doit avoir le pas sur l'égalité. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments, développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 en droit 1. 1.1. En vertu des art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours au Tribunal cantonal est recevable en tant qu'il vise la décision du 23 février 2022, par laquelle le Préfet du district de la Gruyère a refusé à la recourante l'autorisation de construire une halle de stockage en annexe du bâtiment existant avec demande de dérogation à l'art. 19 ch. 3 RCU sur l'art. bbb RF de la Commune de I._____. 1.2. Par ailleurs, 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 quant à la forme. En tant que propriétaire de la parcelle concernée et à l'origine du projet faisant l'objet de la décision litigieuse, la recourante a qualité pour recourir dès lors qu'elle est atteinte par les décisions attaquées et a un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 76 let. a CPJA). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours. 1.3. 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). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce. 2. La recourante reproche à l'autorité intimée de n'avoir pas pris en compte les circonstances particulières en sa faveur, lesquelles devraient lui permettre de prétendre à une dérogation à l'IOS. 2.1. L'art. 130 al. 1 LATeC prévoit que l'utilisation admissible des surfaces désignées dans le plan d'affectation des zones est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte. Selon le ch. 8.4 de l'annexe de l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RSF 710.7), l'indice d'occupation du sol (IOS) correspond au rapport

entre la surface déterminante d'une construction (SdC) et la surface de terrain déterminante (STd). Par surface déterminante d'une construction, on entend la surface située à l'intérieur de la projection du pied de façade. Aux termes de l'art. 19 RCU de la Commune de I. _____, qui traite de la zone mixte, pour les habitations individuelles, l'indice d'occupation du sol maximum est fixé à 0.30. Pour les activités et les bâtiments mixtes, il est fixé à 0.40 (art. 19 ch. 3 RCU) D'après l'art. 131 al. 1 LATeC, un report de l'indice sur des terrains contigus ou à proximité affectés à une même zone peut s'effectuer moyennant l'inscription d'une mention au registre foncier qui ne peut être supprimée qu'avec l'accord du préfet, sur le préavis communal. L'al. 2 dispose que l'indice acquis et l'indice reporté doivent être indiqués dans toute demande de permis portant sur un immeuble touché par un tel report.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 2.2. En vertu de l'art. 148 LATeC, des dérogations aux dispositions de la loi et du règlement d'exécution ou aux plans et à leur réglementation peuvent être accordées, à condition qu'elles soient justifiées par des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés (al. 1). La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis. Les voisins et voisines intéressés sont avisés par lettre recommandée (al. 2). La dérogation peut être accordée à titre temporaire ou définitif (al. 3). Les dispositions sur les dérogations figurant dans la législation spéciale sont réservées (al. 4). Selon la jurisprudence, les dispositions exceptionnelles ou dérogoires, telles que l'art. 148 al. 1 LATeC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaire. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci. L'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose tout d'abord une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogoire. Il implique ensuite une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation. En revanche, l'autorisation dérogoire se justifie lorsque l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif. De même, l'inadéquation des prescriptions légales à la forme, la situation ou la topographie d'une parcelle pourrait en principe fonder la délivrance d'une dérogation. Il en irait de même lorsque la solution strictement légale aurait pour effet la réalisation d'un ouvrage mal intégré ou disharmonieux (arrêt TC FR 602 2021 120 du 8 avril 2022 et les références citées). Seuls des cas particuliers peuvent justifier des dérogations, soit uniquement lorsqu'une application de la réglementation aboutirait à des solutions que le législateur ne peut pas avoir voulues. Cependant, même dans le cas de l'octroi d'une autorisation exceptionnelle, le but de la réglementation ordinaire doit être respecté. En effet, une dérogation ne saurait être délivrée si elle s'oppose au sens et au but de la norme. Les buts d'intérêts publics à la base de la réglementation doivent être mis en balance avec les intérêts privés opposés. Un cas particulier est admis uniquement lorsque la balance penche contre la mise en œuvre de la réglementation générale (RUCH, in Commentaire de la loi fédérale sur

l'aménagement du territoire, 3e éd. 2010, art. 23 n. 9 ss). 2.3. En l'espèce, force est tout d'abord de souligner qu'il n'est pas contesté que le RCU prévoit que, en zone mixte, pour les activités et les bâtiments mixtes, l'IOS est fixé à 0.4 (cf. art. 19 ch. 3 RCU). Par ailleurs, le bâtiment existant présente un IOS de 0.45. Il est ainsi d'ores et déjà au bénéfice d'une dérogation. De plus, le projet initial était censé faire passer le taux à 0.58. Grâce au report d'indices avec l'art. ggg RF, la recourante a toutefois réussi à atteindre un indice de 0.48, correspondant à un dépassement d'une surface de 139.5 m², laquelle vient s'ajouter au dépassement initial de 184 m², soit un dépassement total de 323.5 m². Ensuite, la Cour rappelle que la fixation de l'IOS ne laisse aucune place à l'interprétation et souligne que le RCU précise que les chiffres mentionnés constituent des maximums. Partant, l'octroi de la dérogation, telle que requise, viderait de sa substance cette limite fixée par la commune, en soi, mais aussi en raison du

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 fait que le bâtiment actuel a déjà été construit en dérogation à cet indice. S'agissant d'un régime dérogatoire, seules des circonstances particulières peuvent le justifier. Il en va notamment ainsi lorsqu'une application de la réglementation aboutirait à des solutions que le législateur ne peut pas avoir voulues. La société requérante n'expose toutefois pas en quoi la limitation à 0.40 d'IOS irait à l'encontre du rapport parcelle-surface voulu par la commune, lequel vise à réglementer la densité dans la zone considérée. De même, le dossier ne met en évidence aucune autre circonstance dont il y aurait lieu de tenir compte à cet effet. En effet, la demande de dérogation de la recourante est uniquement motivée par des considérations économiques, puisqu'il s'agit d'éviter de devoir résilier des baux existants pour bénéficier de plus de place et permettre à la société C._____ Sàrl de pouvoir stocker son matériel ou de devoir lui trouver un nouvel emplacement suffisamment grand. La recourante ne peut pas, sous le seul prétexte qu'elle ne veut pas se résoudre à se départir de certains baux, prétendre à la dérogation litigieuse. A fortiori parce que la construction projetée sert avant tout non pas tant les intérêts de la recourante que ceux de la société précitée. Il est même admis que le projet litigieux est "intimement lié aux besoins spécifiques" de cette dernière (recours, p. 4). Même si c'est la même personne qui dirige ces deux entités, il n'en demeure pas moins que la recourante se prévaut essentiellement de l'intérêt d'un tiers, ce qui ne peut manifestement pas justifier non plus la dérogation litigieuse. Il ne saurait enfin être question de préjudice excessif pour la recourante. Tout bien pesé, on n'est ainsi aucunement en présence d'une situation exceptionnelle autorisant la dérogation litigieuse. Partant, à défaut de circonstances particulières, les conditions pour obtenir une dérogation ne sont pas remplies en l'espèce. 3. La recourante se plaint ensuite d'une inégalité de traitement ainsi que d'une violation de la garantie de la propriété et estime, par voie de conséquence, que la décision préfectorale est arbitraire. 3.1. La protection de l'égalité de traitement (art. 8 Cst. féd.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) sont étroitement liées. Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité, en bref qu'elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, qu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Il ne suffit pas que les motifs de la décision soient arbitraires, encore faut-il qu'elle le soit dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de la décision en cause est concevable ou même préférable. 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. 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. 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 et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (arrêt 1C_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1, et les références citées).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 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. 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 (arrêt TC FR 602 2020 23 du 18 juin 2021 consid. 3.1 et les références citées). 3.2. Une mesure d'aménagement du territoire représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. féd. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst. féd.; arrêt TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014). Le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de préciser que ce besoin ne peut pas reposer sur de pures spéculations au sujet d'une évolution future (arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités). 3.3. En l'espèce, il est vrai que la commune a préavisé favorablement le projet et qu'elle avait déjà octroyé une dérogation dans ce sens pour la construction du bâtiment existant ainsi qu'au propriétaire de la parcelle voisine (art. hhh RF). Ces deux antécédents ne suffisent toutefois pas pour admettre qu'elle a développé ainsi une pratique constante visant à s'affranchir du respect de l'IOS dans la zone considérée. En outre, selon la jurisprudence, dès lors que la commune ne s'est pas exprimée sur sa pratique en la matière, l'on est en droit d'en déduire qu'elle va se conformer à l'avenir à son RCU. A l'instar de ce qu'a exposé le Préfet de la Gruyère, on peut aussi relever que, cas échéant, si la commune souhaite revoir l'IOS de la zone, il lui appartient de procéder à une modification de son RCU. Il n'incombe en revanche pas à l'autorité d'exécution de vider la norme de sa substance par le biais d'une dérogation qui pourra être invoquée par tous les propriétaires désirant densifier plus encore (cf. arrêt TC FR 602 2014 75 du 9 novembre 2015 consid. 3e). Force est dès lors d'admettre que la recourante ne peut pas se prévaloir d'égalité dans l'illégalité. Cela étant, les arguments tirés par cette dernière des comparaisons effectuées en termes de surfaces construites entre sa parcelle et l'art. hhh RF ne sont pas pertinents, dès lors que l'IOS est le paramètre retenu pour réglementer la densification d'une zone et qu'il procède de la proportion de la surface d'une construction sur un terrain donné. Sous l'angle de la garantie de propriété (art. 26 Cst. féd.), la décision du Préfet de la Gruyère ne prête pas non plus le flanc à la critique. En effet, retenir une violation de cette garantie sur la base du refus d'une

dérogation reviendrait à vider de tout sens la norme qu'il s'agit de mettre en œuvre. La recourante est du reste déjà propriétaire d'une construction qui dépasse l'IOS autorisé dans cette zone. Enfin, soulignons que l'exercice du droit à la propriété s'exerce dans les limites des règles relatives au droit de la construction, ici en particulier via le RCU, qui reflète notamment la volonté de la commune en terme d'urbanisation et contribue par là même à la défense de l'intérêt public dans la zone considérée.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 4. Sur le vu de tout ce qui précède, c'est donc à juste titre que le Préfet de la Gruyère a refusé à la recourante l'autorisation de construire une halle de stockage en annexe du bâtiment existant, avec dérogation à l'art. 19 ch. 3 RCU, sur l'art. bbb RF de la Commune de I._____. Partant, le recours doit être rejeté et la décision du Préfet de la Gruyère du 23 février 2022 confirmée. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – 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) – sont mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Pour les mêmes motifs, il n'est pas alloué de dépens. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 23 février 2022 est confirmée. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas alloué de dépens. IV. Notification. 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 ou de l'indemnité de partie 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 3 avril 2023/sro Le Président La Greffière-rapporteure

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB

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