

FR_GERICHTE 602 2022 111 vom 4. Mai 2023

FR Kantonsgericht, 2023-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_111

FR: FR_GERICHTE 602 2022 111 du 4 mai 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 111 del 4 maggio 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 10

août 2021, le Préfet a constaté qu'une tentative de légalisation n'avait aucune chance d'aboutir à la délivrance d'une autorisation spéciale, ni à l'octroi d'un permis. Dans ces conditions, il convenait d'y renoncer et de transmettre l'affaire à la DIME, comme objet de sa compétence, pour éventuel rétablissement de l'état de droit. F. Agissant le 7 mars 2022, A. _____ interjette recours contre cette décision directement auprès de la Préfecture, laquelle l'a transmis le 6 avril 2022 au Tribunal cantonal. Il conclut à son annulation, arguant en substance qu'il a entrepris uniquement des travaux d'entretien et de rénovation de minime importance. S'agissant de l'exigence de proximité, s'il admet qu'il vit à 7 kilomètres de la grange, il expose qu'en raison des nombreux contacts familiaux dont il dispose sur place, la surveillance des animaux pourrait être déléguée à des membres de sa famille vivant à D. _____, rendant la détention des animaux de loisir possible. Pour le reste, il fait valoir que les travaux ont également une utilité pour l'agriculteur locataire, qui dispose ainsi d'un abri correct en cas de mauvais temps. Invitée à se déterminer, le Préfet renonce le 4 mai 2022 à formuler de plus amples observations et conclut au rejet du recours. Dans ses observations du 13 mai 2022, la DIME expose que l'utilisation de la grange pour des activités agricoles par l'agriculteur locataire est anecdotique compte tenu de l'utilisation limitée à ce titre et du montant modeste du loyer. Dans ces conditions, ce sont bien les possibilités de mise en conformité des travaux entrepris et projetés qu'il convient d'analyser en lien avec le projet du propriétaire, soit la détention de chevaux à titre de loisir. En l'état, la DIME répète que A. _____ ne remplit pas la condition imposant de vivre à proximité de l'endroit où sont détenus les animaux, et que la présence des membres de sa famille à D. _____ n'y change rien, dès lors que la localité précitée se situe de toute manière trop loin et surtout, que la loi exige que le détenteur prodigue lui-même les soins aux bêtes. Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties. Il sera fait état des arguments développés par celles-ci, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. en droit 1. Déposé dans le délai de 10 jours et les formes prescrits auprès d'une autorité incompétente qui a transmis l'écriture au Tribunal cantonal pour objet de sa compétence (cf. art. 16 al. 2 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), - et

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 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 CPJA. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 2. 2.1. 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). 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. 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 (GYGI, Bundesverwaltungsrechts- pflege, 1983 p. 142). 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 (ATF 136 II 30 consid. 1.2; 135 II 30 consid. 1.3.5; 116 Ib 344 consid. 1b; RFJ 1997 419; arrêts TC FR 602 2019 92 du 12 septembre 2019 consid. 4; TA FR 2A 2006 65 du 8 mars 2007 consid. 1c; BOVAY, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2011, p. 714 s. et les références citées). 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 (en droit zurichois, BEZ 1998 n° 33). Encore faut-il que le dommage encouru soit établi ou rendu vraisemblable, une simple éventualité ne suffisant pas (SCHAER, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 121).

2.2. L'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), 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'alinéa 3 (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 2.3. Dans la présente occurrence, le recourant tente de s'opposer à la transmission du dossier à la DIME pour l'examen du rétablissement de l'état de droit, en application de l'art. 167 LATEC. L'acte litigieux a pour objet de régler le déroulement de la procédure, sans y mettre un terme; il ne porte pas sur une question de fond en la réglant d'une manière définitive, mais sur une question de procédure, soit la compétence de la DIME en matière de permis de construire hors zone à bâtir en application de l'art. 167 al. 4 LATEC. Le Tribunal ne peut que confirmer que, par cette manière de

procéder, il est permis de respecter le principe d'économie de procédure et d'éviter aux propriétaires des frais de constitution d'une demande de permis de construire dont l'issue paraît d'emblée compromise à ce stade. En effet, en procédure de rétablissement de l'état de droit, les personnes à qui une décision incidente de transmission du dossier est adressée ne sont pas privées de la possibilité de contester ultérieurement la décision finale dans laquelle, d'une manière préjudicielle, il y aura lieu de se prononcer d'une manière définitive sur l'illégalité de la construction. C'est le lieu de noter qu'une mesure de rétablissement de l'état de droit ne peut pas être prononcée si la légalisation est souhaitée par les propriétaires et qu'elle est possible (cf. arrêt TC FR 602 2021 13 du 22 juin 2021). A la lumière de ce qui vient d'être dit, on peut ainsi se demander si le recourant a un intérêt digne de protection à recourir contre cette transmission. La question peut en revanche rester indécise dès lors que la décision incidente du Préfet est manifestement exempte de critique (cf. arrêt TC FR 602 2021 59 du 7 juillet 2021 consid. 3.2).

3. 3.1. 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. Pour qu'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit y être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT), ou alternativement remplir les conditions des exceptions prévues aux art. 24 ss LAT. 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. Aux termes de l'art. 136 LATeC, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire. L'art. 16a al. 1 LAT prévoit notamment 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. En l'occurrence, l'art. bbb RF est situé hors zone à bâtir et le recourant n'est pas agriculteur. Dans ces conditions, ce dernier - qui entend détenir des animaux à titre de loisir - ne peut pas être suivi lorsqu'il considère que les travaux effectués sont conformes à la zone agricole. Le caractère non conforme à la zone en question découle de la lettre et de la systématique de la loi elle-même.

3.2. Partant, il convient d'analyser si c'est à bon droit que le Préfet a estimé, sur la base de l'appréciation qu'en a faite la DIME, qu'une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT ne pouvait pas être délivrée et a dès lors ordonné la transmission du dossier à dite autorité pour rétablissement de l'état de droit, au sens de l'art. 167 al. 2 et 4 LATeC.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 L'examen des conditions des art. 24, 24a, 24b, 24c et 24d LAT semble devoir être écarté étant donné que la construction hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par sa destination (art. 24), que des travaux de transformation ont été réalisés (art. 24a LAT), qu'il n'est pas question d'une activité accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT) et qu'il ne s'agit pas de travaux de transformation partielle d'un bâtiment protégé ni d'un changement d'affectation complet d'un bâtiment protégé existant (art. 24c et 24d LAT). Seule l'application de l'art. 24e LAT paraît donc entrer en considération, étant relevé que dite disposition, introduite par la nouvelle du 22 mars 2013, en vigueur depuis le 1er mai 2014, modifiant la LAT (RO 2014 905; FF 2012 6115, 6133), règle désormais la détention d'animaux à titre de loisir dans la zone agricole. En particulier, ses al. 1 à 3 ont la teneur suivante: "1 Des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des

conditions respectueuses. 2 Dans le cadre de l'al. 1, de nouvelles installations extérieures sont autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Afin d'assurer une détention respectueuse des animaux, ces installations peuvent excéder les dimensions minimales prévues par la loi pour autant que les exigences majeures de l'aménagement du territoire soient respectées et que l'installation en question soit construite de manière réversible. 3 Les installations extérieures peuvent servir à l'utilisation des animaux à titre de loisir pour autant que cela n'occasionne pas de transformations ni de nouvelles incidences sur le territoire et l'environnement." Quant à l'art. 42b al. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), il précise que le nombre d'animaux détenus ne doit pas excéder la capacité des personnes qui résident à proximité de s'en occuper elles-mêmes. 3.3. L'exigence de proximité de l'art. 24e al. 1 LAT figurait déjà à l'art. 24d al. 1bis LAT - entré en vigueur le 1er septembre 2007 et abrogé le 1er mai 2014 (suite à l'introduction dans la LAT du nouvel art. 24e) - avec la même formulation, à savoir "aux personnes qui habitent à proximité". Dans son message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 2005 6629 ss), le Conseil fédéral explique la notion de proximité imposée à l'ancien art. 24d al. 1bis LAT comme suit: "Le bâtiment d'habitation et celui qui doit servir à la garde d'animaux à titre de loisir (usage annexe à l'habitation) doivent être proches l'un de l'autre. Cette exigence assure la cohérence des dispositions du droit de l'aménagement du territoire; de plus, elle facilite la surveillance et les soins donnés aux animaux en évitant une cascade de problèmes (aménagement de locaux annexes pour les toilettes et eau chaude, chauffages des locaux et confort; circulation, etc.). La proximité exigée est notamment établie dans le cas des bâtiments centraux d'une ancienne entreprise agricole (cf. art. 40, al. 2, let. a, OAT). Il est aussi possible, par exemple, que le bâtiment d'habitation soit situé en zone à bâtir et que le bâtiment à transformer se trouve sur une parcelle adjacente, mais en zone agricole" (FF 2005 6645). Le guide de l'Office fédéral du développement territorial relatif à la détention de chevaux ("Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval", version actualisée 2015, ch. 1.4 p. 15) indique également que l'exigence d'"habiter à proximité" imposée par le nouvel art. 24e LAT est réalisée en particulier avec des bâtiments groupés (p. ex. une cour de ferme). Dans un arrêt relativement récent - concernant une demande de permis de construire pour la mise en conformité d'un hangar agricole pour la détention d'animaux à titre de loisir - le Tribunal fédéral

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 a eu l'occasion d'explicitier davantage cette notion. Il a rappelé à cet égard que l'exigence de proximité entre le bâtiment d'habitation et celui destiné à la garde d'animaux a été introduite par le législateur lorsqu'il a étendu la possibilité, alors déjà existante, de réaliser des travaux dans des parties de bâtiments inhabités attenantes aux habitations, à des bâtiments inhabités distincts, qualifiés de locaux annexes. Aussi, les bâtiments doivent-ils se trouver dans une relation spatiale étroite. La distance géographique admissible ne saurait donc dépasser celle qui peut être parcourue à pied en quelques minutes. Cette proximité est notamment établie dans le cas de bâtiments centraux d'une ancienne entreprise agricole. Des praticiens ont eu l'occasion de mentionner une distance usuelle de 50 mètres (arrêt TF 1C_79/2020 du 22 octobre 2020 consid. 3.1 et les références citées). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a relevé que les deux bâtiments en cause étaient séparés par plusieurs autres parcelles, distants, à vol d'oiseau, de 250 mètres, voire de 400 à 520 mètres selon les allégations des parties. Il a retenu en substance que s'il était vrai que l'art. 24e LAT n'exigeait pas que les bâtiments d'habitation et de garde d'animaux soient

attendants, il devait exister un lien particulier entre eux, que ce soit fonctionnel, historique ou d'une autre nature, lien qui devait être d'autant plus important si les bâtiments concernés étaient éloignés. Le caractère quasi indissociable de l'habitation et du bâtiment destiné à la garde d'animaux mettait, selon le Tribunal fédéral, en évidence que l'exception légale à l'interdiction de construire hors zone à bâtir ne pouvait bénéficier, non à tout habitant de chaque village alentour qui pourrait se rendre sur le site à pied ou à vélo, mais bien un cercle restreint de résidents proches, dont le recourant ne faisait manifestement pas partie, puisqu'il vivait dans un bâtiment situé en zone à bâtir, sis sur un bien-fonds séparé de plusieurs autres parcelles ainsi que plusieurs bâtiments, et pour lequel aucun lien particulier avec le hangar existant n'était établi (cf. arrêt TF 1C_79/2020 du 22 octobre 2020 consid. 3.2; arrêt TC FR 602 2019 131 du 8 janvier 2020). 3.4. En l'occurrence, il ressort du dossier que A._____ réside à E._____, et que le hangar litigieux se situe quant à lui sur l'art. bbb RF de la Commune de C._____, en zone agricole. Les deux bâtiments sont distants d'environ 7 kilomètres, ce que le recourant admet du reste explicitement dans son recours. A ce stade, aucun lien particulier entre le bâtiment d'habitation et celui destiné à la garde des animaux n'est établi, ni même allégué. Fort de ces constats et compte tenu de la jurisprudence évoquée ci-dessus, il sied de constater, avec le Préfet, que l'exigence de proximité n'est manifestement pas réalisée. L'argument du recourant consistant à soutenir qu'il a des proches prêts à s'occuper de ses bêtes et vivant dans le village de D._____, ne peut au surplus pas être suivi. Comme l'a relevé la DIME dans sa prise de position du 13 mai 2022, si la distance d'un kilomètre à vol d'oiseau apparaît déjà trop étendue, il est rappelé en tous les cas que l'art. 42b al. 3 OAT exige que le détenteur d'animaux prodigue personnellement les soins à ses bêtes. Dans ces conditions, le Préfet était manifestement en droit de considérer qu'une tentative de légalisation n'avait pas de chance d'aboutir, se fondant au demeurant sur l'avis identique de la DIME. C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a renvoyé le dossier à la DIME, charge à elle d'apprécier la situation à l'aune de l'art. 167 al. 3 LATeC. 4. 4.1. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 4.2. Il appartient au recourant, qui succombe, de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Eu égard à l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie, étant relevé au surplus qu'il n'est pas représenté par un mandataire professionnel. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. II. Les frais de procédure sont fixés à CHF 800.-. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. 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 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 4 mai 2023/ape/smo Le Président La Greffière-rapporteure

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