

FR_GERICHTE 602 2022 58 vom 18. Mai 2022

FR Kantonsgericht, 2022-05-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_58

FR: FR_GERICHTE 602 2022 58 du 18 mai 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2022 58 del 18 maggio 2022

Regeste

Arrêt de la IIIe 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.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8

E. 1.2

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).

E. 2.1

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. 2.2

En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante n'est pas agricultrice et que les travaux litigieux 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 peut être délivrée.

E. 3

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 peut donc entrer en considération. Il convient partant de vérifier si les exigences fixées par cette disposition sont remplies en l'espèce.

E. 4.1

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 remplies (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 OAT; ATF 127 II 209 consid. 2c).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8

E. 4.2

Selon l'art. 42 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 (al. 1, 1ère 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). D'après l'art. 42 al. 3 OAT, 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. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: " a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant; b. un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4, LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes); les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié; c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire."

E. 4.3

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 24 mai 2016 consid. 3.3.1 et les réf. cit.). Pour déterminer si l'identité de la construction ou de l'installation est préservée, il s'agit de comparer son état au moment de l'attribution du bien-fonds à la zone de non-bâtir avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (cf. MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c LAT n. 26). Des transformations partielles peuvent être effectuées d'un coup ou par étapes, pour autant que leur somme reste en deçà de la limite supérieure fixée par la loi, à savoir du point où l'identité de l'installation dans son ensemble n'est plus respectée (cf. MUGGLI, art. 24c LAT n. 28; cf. également arrêts TF 1C_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C_49/2019 du 11 novembre 2019 consid. 5 et les réf. cit.). Comme il n'existait encore aucune limite quantitative sous le régime de l'art. 24 al. 2 aLAT (c'est-à-dire jusqu'en août 2000), on peut imaginer que les limites définies à l'art. 42 al. 3 OAT aient déjà été atteintes dans le cadre d'agrandissements autorisés antérieurement à leur introduction. Dans de tels cas, aucun nouvel agrandissement n'est plus possible (cf. MUGGLI, art. 24c LAT n. 34; arrêts TF 1C_776/2013 du 3 mai 2016 consid. 4; 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5). Dans la pratique, la question se pose de savoir comment procéder lorsqu'on ne dispose pas de preuves suffisantes attestant que la construction était utilisée à des fins non agricoles avant le 1er juillet 1972. Selon le principe inquisitoire prévalant dans les procédures de droit public, le fardeau de la preuve incombe aux autorités, qui doivent donc rechercher dans leurs archives des indications probantes. S'il n'est pas possible de prouver que la construction était autrefois utilisée à des fins contraires à l'affectation de la zone, l'art. 24c LAT ne peut être appliqué. Comme c'est le requérant

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 qui subit donc en fin de compte les conséquences d'une absence de preuve, celui-ci aura tout intérêt à collaborer à la constatation des faits (cf. MUGGLI, art. 24c LAT n. 20).

E. 4.4

Il est encore précisé qu'en l'occurrence, il n'est pas contesté que, pour les chambres situées sous les combles, une autorisation spéciale formelle n'a jamais été octroyée pour l'affectation litigieuse. Pour cette partie de la demande de permis de construire, on se trouve ainsi en présence d'une procédure de mise en conformité en application de l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Dans une telle procédure de régularisation, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au requérant (ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a/bb; 102 Ib 64 consid. 4). L'application du nouveau droit peut également être justifiée si des raisons impératives le commandent (ATF 125 II 591 consid. 5e/aa et les réf. cit.). Dans ce contexte, il est relevé que la loi fédérale de 1971 sur la protection des eaux (RO 1972 958; cf. art. 20 LPEP) et l'ordonnance correspondante (cf. art. 25 OGPEP), qui introduisaient au niveau national la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, comprenaient déjà des règles régissant les modifications dont pouvaient faire l'objet les

constructions sises hors du périmètre du plan directeur des égouts (PDE). Selon ces dispositions, une transformation était encore considérée comme partielle et ne requerrait donc pas que fût démontrée l'existence d'un besoin objectivement fondé, si les locaux utilisés à des fins contraires à l'affectation de la zone étaient agrandis d'au maximum un quart, ou si on ne les utilisait à d'autres fins que dans les mêmes proportions. Par la suite, la loi fédérale de 1979 sur l'aménagement du territoire (cf. art. 24 al. 2 aLAT) permettait aux cantons, dans un cadre juridique fédéral qui comprenait en particulier les notions de rénovation, de transformation partielle et de reconstruction, d'autoriser les modifications qui préservaient la substance et l'identité des constructions concernées. Dans le cadre de la révision partielle de la LAT de 1998, ces possibilités ont été redéfinies et considérablement élargies, en définissant dans l'ordonnance des limites chiffrées absolues pour l'agrandissement des constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise. Ces limites se retrouvent actuellement sous une forme modifiée, à l'art. 42 al. 3 OAT.

E. 5.1

La Cour de céans souligne d'emblée que les arguments avancés par la recourante en lien avec sa bonne foi, l'écoulement du temps et la proportionnalité ne sont pas déterminants dans le contexte de l'octroi d'une autorisation de construire (cf. notamment arrêts TC FR 602 2021 28 du

E. 5.2

En ce qui concerne la situation concrète, il ressort d'un permis du 20 janvier 1975 que le préfet a autorisé la transformation de la maison sise sur l'ancien article eee RF (nouvel article bbb RF) par la création d'un nouvel appartement avec garages. Les transformations portaient sur un rural désaffecté, dans lequel un appartement de 140 m² était déjà existant dans la partie ouest (cf. lettre de l'architecte du 1er octobre 1974; cf. également plan de situation du 27 septembre 1974; fiche Construction: Moment de la modification du droit 1.7.1972). L'appartement autorisé en 1975 a créé une nouvelle surface habitable de 82 m² (cf. plan d'étage du 23 août 1974). Par la suite, l'ancienne parcelle a été divisée en deux parties, tenant compte de l'existence de cette maison mitoyenne. Ce partage n'a en revanche pas pour conséquence que les transformations sur la partie du bâtiment sise sur l'article fff. _____ RF ne doivent pas être prises en considération pour le calcul du potentiel d'agrandissement puisque, en 1972, on se trouvait en présence d'un bâtiment indivisé comprenant un seul appartement. Dans le cadre de la demande de permis n° ggg, les SBPu n'ont pas été augmentées. De nouvelles surfaces annexes ont cependant été réalisées pour atteindre le maximum du potentiel autorisé. Dans l'autorisation spéciale délivrée le 24 mai 1989, il est indiqué que "toute nouvelle demande de permis d'agrandissement ou de constructions nouvelles ne pourrait être admise, les limites autorisées en la matière, concernant cette propriété située hors de la zone à bâtir, étant atteintes". Or, le présent projet prévoit de mettre en conformité des SBPu supplémentaires réalisées sans permis, respectivement d'en ajouter dans le dépôt se situant au rez-de-chaussée. Sans devoir se prononcer sur le droit applicable au moment où les combles ont été rendus habitables, il est patent que les possibilités d'agrandissement ont entièrement été consommées par les différentes transformations ayant eu lieu en 1975 et en 1989 (renvoi est fait à la fiche Construction: Moment de la modification du droit 1.7.1972). La Cour de céans précise encore que les possibilités d'agrandissement ont été élargies dans l'art. 24c LAT actuellement en vigueur, de sorte que l'application de l'art. 42 OAT dans sa teneur actuelle pour l'ensemble du projet n'a pas désavantagé la recourante. Finalement, dans un tel

contexte, on ne peut pas justifier la transformation du dépôt en surface habitable par des motifs liés à l'écologie (isolation) comme le soutient la recourante. Celle-ci peut en outre – si elle estime nécessaire d'isoler des conduites etc. – procéder à de telles mesures d'isolation sans devoir changer l'affectation de ce local. C'est ainsi à bon droit que la DIME a considéré que l'entier du potentiel constructible offert par le droit avait été épuisé par les travaux antérieurs et qu'elle n'a par conséquent accordé qu'une autorisation spéciale partielle. 6. Sur le vu de ce qui précède, c'est à juste titre que la DIME a partiellement refusé l'octroi de l'autorisation spéciale et que le préfet a partiellement refusé la délivrance du permis de construire litigieux. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 7. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, les décisions de la DIME du 2 décembre 2021 et du Préfet du district de la Gruyère du 12 janvier 2022 sont confirmées. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. 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 18 mai 2022/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteuse :

E. 9

août 2021 consid. 4; 602 2018 26 du 19 février 2019 consid. 3.4). En effet, la bonne foi ne peut pas remplacer l'autorisation spéciale. La bonne foi peut uniquement être prise en compte quand il s'agit d'examiner s'il s'impose de procéder au rétablissement de l'état de droit. Dans ce contexte, il est en outre relevé qu'il revient à l'acquéreur de s'enquérir, lors de l'achat, des restrictions éventuellement applicables à la propriété ou au permis de construire et que l'absence d'une autorisation ne saurait être remplacée par le fait que la recourante n'a pas pu, au moment de l'acquisition du bien-fonds, mettre la main sur le permis de construire de 1975. Dans ce même ordre d'idée, le principe de la proportionnalité peut uniquement entrer en ligne de compte dans le contexte de la procédure de remise en état.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 Finalement, selon une jurisprudence récente, en zone agricole – contrairement à la zone constructible –, un propriétaire ne peut pas se prévaloir d'un droit acquis qui se fonde sur le simple écoulement du temps (cf. ATF 147 II 309). Partant, la durée d'existence des chambres aménagées sous les combles ne saurait être prise en considération dans la procédure de permis de construire.

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