

FR_GERICHTE 602 2023 102 vom 28. April 2025

FR Kantonsgericht, 2025-04-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_102

FR: FR_GERICHTE 602 2023 102 du 28 avril 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2023 102 del 28 aprile 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 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. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Les recourants, voisins dénonciateurs, ont qualité pour recourir contre la décision attaquée, en tant que celle-ci nie la nécessité pour le centre de disposer d'un permis pour y exercer ses activités de sous-location à des tiers pour des événements d'ordre privé et, partant, refuse d'exiger une procédure de légalisation au sens de l'art. 167 al. 2 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1; arrêt TC FR 602 2015 111 et 115 du 21 janvier 2016 consid. 3b). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9

E. 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). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

E. 3.1

Dans un premier grief, les recourants soutiennent que la Lieutenante de préfet a commis un déni de justice en affirmant que les activités qui se déroulent dans le cadre de la sous-location du centre relèvent du droit privé et qu'elle n'a ainsi pas la compétence de connaître de cette affaire. Selon les recourants en effet, il appartient à la préfecture d'examiner la question de l'obligation du permis de construire, en tenant compte de l'affectation actuelle du centre. A ce sujet, ils relèvent qu'en dehors de l'utilisation rare du centre par l'association, respectivement de l'utilisation rare par K. _____ d'activités couvertes par la patente, celui-là est loué très régulièrement, à savoir plusieurs fois par semaine et pratiquement tous les soirs, pour y organiser toutes sortes d'événements, si bien qu'il s'agit là de la principale et presque exclusive utilisation du centre. Selon les recourants, l'utilisation faite du bâtiment litigieux n'est conforme ni au PAL en vigueur ni à celui actuellement en révision. Ils relèvent en outre l'intensification récente (depuis les années 2000 tout au plus) de la mise sur pied d'événements privés, ainsi que l'aggravation des nuisances sonores et du parcage sauvage qui en découle, si bien que cet usage n'est pas

non plus compatible avec la garantie de la situation acquise. En outre, les recourants argumentent que, bien que l'exploitation actuelle du centre n'ait pas nécessité de travaux, les changements d'usage et l'augmentation des nuisances sonores constituent une modification notable au sens de l'art. 8 al. 3 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) et que, partant, un permis de construire est nécessaire, si bien qu'une procédure de mise en conformité doit être initiée au sens de l'art. 167 LATeC. Dans ses observations, la propriétaire explique que le centre, construit vers 1886, est utilisé depuis 1975 dans le cadre d'un contrat de bail avec l'association pour des formations et des camps J. _____, comme lieu de réunion du comité de la locataire, ainsi que comme lieu de stockage de matériel et d'archives, de sorte que le bâtiment est fréquemment utilisé par les membres de l'association. Elle relève que le centre n'est aucunement loué tous les soirs ni tous les week-ends, encore moins chaque semaine, et précise que la sous-location est autorisée depuis 1982 et que, depuis cette date, soit depuis plus de 40 ans, il s'avère que le centre est sous-loué à des tiers pour divers événements privés à raison de plusieurs fois par mois et ce, chaque année jusqu'à ce jour, hormis pendant le COVID. La propriétaire fait valoir qu'à partir de 2012, des efforts ont été entrepris pour réduire les nuisances, notamment par l'imposition de mesures aux sous-locataires et le refus de certaines locations, ce qui a même permis de réduire la fréquentation, étant précisé qu'aucune plainte du voisinage n'était à déplorer jusqu'en 2012. La propriétaire estime ainsi que l'affectation du centre est restée identique depuis plus de 40 ans, sans modification notable, de sorte qu'aucune mise en conformité n'est requise. Si l'OPB devait néanmoins s'appliquer, la propriétaire soutient finalement qu'il faudrait alors reconnaître que les recourants n'ont pas rendu tangibles les nuisances sonores alléguées. Dans leurs contre-observations, les recourants maintiennent leurs conclusions, insistant sur le fait que le centre est actuellement majoritairement utilisé pour des fêtes privées et qu'il s'agit là d'une activité qui n'est pas couverte par la patente. Ils précisent ainsi que ce n'est pas l'utilisation du centre par l'association qui est problématique ni celle qui en est faite dans le cadre de la patente ; ce qui

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 est problématique, c'est que ces utilisations sont accessoires. Ils constatent par exemple que, pour l'année 2024, le centre a été loué tous les week-ends du 1er mars au 31 août à des particuliers, soit un total de 78 jours sur 184. Ils allèguent qu'en général, il s'agit de fêtes créant des nuisances sonores importantes durant la nuit et entraînant du parcage sauvage. Ils affirment subir ce type de nuisances continuellement depuis 2012 en tout cas et avoir appelé la police à plusieurs reprises, qui leur répond chaque fois qu'elle ne peut rien faire. Les recourants contestent ainsi l'affirmation de la propriétaire selon laquelle l'intensité de l'utilisation est restée stable depuis plus de 40 ans, rappelant au contraire que l'utilisation actuelle du centre a considérablement aggravé la non-conformité par rapport aux normes légales. Ils maintiennent dès lors que la protection de la situation acquise ne s'applique pas et que la nécessité de remise en état ne peut partant pas être prescrite. Enfin, les recourants soulignent que l'intérêt public de la conformité aux règles d'aménagement du territoire doit primer sur l'intérêt économique privé de la propriétaire.

E. 3.2.1

Aux termes de 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 (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou

l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). Au niveau cantonal, l'art. 135 LATeC dispose que 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 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 (al. 1). L'obligation du permis s'étend également aux changements d'affectation de locaux, aux remblais et déblais, à la démolition de constructions et installations et à l'exploitation de matériaux (al. 2). Selon l'art. 84 let. c du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11), sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, notamment les installations notablement modifiées au sens de l'art. 8 al. 2 et 3 OPB. En outre, à teneur de l'art. 85 al. 1 let. c ReLATeC, les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations qui ne nécessitent pas de travaux ni ne sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou aux eaux sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée. L'art. 8 OPB prévoit que lorsque l'installation est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission (al. 2). L'al. 3 de cet article précise que les transformations, agrandissements et modifications d'exploitation provoqués par le détenteur de l'installation sont considérés comme des modifications notables d'une installation fixe lorsqu'il y a lieu de s'attendre à ce que l'installation même ou l'utilisation accrue des voies de communication existantes entraînera la perception d'immissions de bruit plus élevées.

E. 3.2.2

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, la préfecture 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

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 déjà réalisées, la préfecture 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, la préfecture 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, la préfecture peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3).

E. 3.3

On relèvera d'emblée que tout l'enjeu de la présente procédure réside dans la question de savoir si le centre, en considérant les utilisations qui en sont actuellement faites, est soumis à l'obligation de permis selon les art. 22 LAT, 135 LATeC ainsi que 84 ou 85 ReLATeC, étant précisé que seules les activités déployées dans le cadre de la sous-location du centre à

des tiers – qui est désormais l'activité principale du centre selon les recourants – ainsi que les nuisances qui en découlent sont litigieuses. Les recourants relèvent en effet eux-mêmes que ni l'utilisation du centre par l'association, ni l'utilisation qui en est faite dans le cadre de la patente ne sont problématiques à leurs yeux. Dans l'affirmative, à savoir s'il devait être considéré que l'affectation du centre telle qu'elle existe est en principe soumise à l'obligation d'un permis, il conviendrait encore d'examiner selon quelle procédure (ordinaire ou simplifiée) et si une procédure de légalisation doit être initiée ou non au sens de l'art. 167 al. 2 LATeC ; c'est à cette étape de l'analyse seulement que se pose, cas échéant, la question de l'éventuelle situation acquise. Ce ne serait que dans un deuxième temps, à savoir si une procédure de légalisation au sens de l'art. 167 al. 2 LATeC devait être initiée, qu'il conviendrait d'analyser la question de la conformité de l'affectation du centre au PAL en vigueur, voire à celui actuellement en cours de révision. Ces questions ne sauraient cependant être résolues par la Cour dans le cadre de la présente procédure, puisqu'elles n'ont pas été examinées par l'autorité intimée, celle-ci ayant précisément considéré qu'aucune procédure de légalisation ne se justifiait en l'espèce. Dans ces circonstances, la Cour se limitera ainsi à vérifier si c'est à juste titre que la Lieutenante de préfet a considéré que les activités exercées dans le cadre de la sous-location du chalet à des tiers pour des événements d'ordre privé ne sont pas soumises à permis.

E. 3.4

En l'espèce, s'agissant de l'activité déployée dans le cadre de la sous-location du centre à des groupes pour des événements d'ordre privé, la Lieutenante de préfet se limite à indiquer que celle-ci relève du droit privé et qu'elle n'est pas soumise à permis, sans aucunement étayer son raisonnement à ce propos. Elle perd ce faisant de vue que la problématique soulevée ne consiste en soi pas en la sous-location en tant que telle du chalet, qui relève – comme elle l'a à juste titre retenu – du droit privé. Ce qui est en revanche déterminant ce sont les activités qui sont exercées dans le cadre de cette sous-location à vocation commerciale, à savoir des événements privés tels que des mariages, des anniversaires ou des réunions familiales, peu importe qu'ils émanent du propriétaire ou du (sous-) locataire. Or, selon l'art. 84 al. 1 let. c ReLATeC, lequel concrétise l'art. 135 LATeC, les changements d'affectations de locaux et les modifications d'installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, notamment les installations notablement modifiées au sens de l'art. 8 al. 2 et 3 OPB, sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire. De même, l'art. 85 al. 1 let. c ReLATeC prévoit que les changements d'affectation de locaux et les modifications d'installations qui ne nécessitent pas de travaux ni ne sont susceptibles de porter atteinte à

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 l'environnement ou aux eaux sont soumis à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée. C'est le lieu de rappeler que la parcelle concernée se situe en zone résidentielle à prescriptions spéciales selon le PAL en vigueur, laquelle est destinée aux habitations individuelles, groupées et collectives et que des activités commerciales, de services et de petit artisanat sont tolérées pour autant qu'elles soient compatibles avec le caractère de la zone; les installations qui y sont sises doivent respecter le degré II de sensibilité au bruit (cf. art. 13 RCU en vigueur). Dans le cadre de la révision du PAL en cours, il est prévu d'affecter cette parcelle à la zone d'intérêt général, avec degré III de sensibilité au bruit, soit une zone destinée aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 LATeC, les bâtiments ou installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels que centres culturels et sportifs,

cliniques et instituts, immeubles d'appartements pour séniors étant admissibles (cf. art. 30 RCU en révision). Ainsi, en l'occurrence, au vu du type d'événements qui sont organisés dans le cadre de l'activité de sous-location à vocation commerciale et de leur fréquence alléguée par les parties, la question se pose sérieusement de savoir si l'on se trouve en présence d'un changement d'affectation de locaux, voire d'une installation notablement modifiée au sens de l'art. 8 al. 2 et 3 OPB, étant précisé que les dispositions relatives à la protection contre le bruit s'appliquent également à des installations telles que des restaurants ou des terrasses (cf. dans ce sens notamment, arrêt TF 1C_464/2022 du 3 juillet 2023 consid. 2.2 et les références citées). Pour déterminer si l'activité en question est soumise à l'obligation d'un permis de construire, il convient d'analyser si les conditions de l'art. 84 al. 1 let. c ReLATEC sont remplies, respectivement celles de l'art. 85 al. 1 let. c ReLATEC. Cette question n'a cependant pas été analysée par l'autorité intimée et, en l'état du dossier, la Cour de céans n'est pas en mesure d'y procéder non plus. Certaines mesures d'instruction, que la préfecture est plus à même de mettre en œuvre, sont nécessaires pour connaître la nature exacte des activités exercées sur la parcelle concernée, de sorte qu'il convient de lui renvoyer la cause pour qu'elle y procède (cf. art. 98 al. 2 CPJA). Un renvoi s'impose également afin de ne pas faire perdre aux recourants une voie de droit. Il importera notamment à la préfecture de connaître précisément les caractéristiques des activités exercées sur cette parcelle en se fondant sur différents critères, tels que le nombre, la fréquence et la nature des manifestations, ainsi que la capacité d'accueil du centre, voire le nombre de personnes annoncées par événement. Si, sur cette base, la préfecture devait considérer que, par les activités de sous-location à des tiers, on se trouve en présence d'un changement d'affectation de locaux – qui nécessitent ou non des travaux ou sont susceptibles ou non de porter atteinte à l'environnement ou aux eaux – ou que le centre est une installation notablement modifiée au sens de l'art. 8 al. 2 OPB et qu'il est donc en principe soumis à l'obligation d'un permis de construire, encore conviendrait-il de déterminer depuis quand ces activités de sous-location existent, pour autant qu'elles aient toujours existé sous cette forme, ou si (et cas échéant, depuis quand) les activités en question ont connu une extension (fréquence des sous-locations, nombre de personnes, installations stéréophoniques plus puissantes etc.) ; cela permettra de se prononcer sur les questions soulevées par les parties en lien avec la garantie de la situation acquise, l'éventuelle péremption d'une mise en conformité en raison du dépassement du délai de 30 ans ou l'applicabilité de la législation relative à la protection contre le

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 bruit (étant rappelé que la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01] est entrée en vigueur le 1er janvier 1985), tout en tenant compte du fait qu'il n'existe pas de droit acquis lorsqu'il s'agit de la protection de biens de police (notamment l'ordre public, la tranquillité publique, la sécurité ou la santé). Fondée sur son analyse, la préfecture devra finalement examiner si une telle procédure de légalisation doit ou non être initiée, cas échéant, sous quelle forme (procédure ordinaire ou simplifiée), ce qui déterminera ensuite l'autorité compétente en la matière (la Préfète ou le Conseil communal). Cas échéant, avant le prononcé de la décision, l'accès au dossier devra être octroyé aux recourants.

E. 4

Bien fondé, le recours doit ainsi être admis. Partant, la décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité intimée pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelle décision, sans qu'il ne soit besoin d'examiner les autres griefs des

recourants.

E. 5.1

Il n'est pas perçu de frais de procédure, l'Etat et l'intimée étant exonérés de leur part de frais, puisque leurs intérêts patrimoniaux ne sont pas en cause (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 1'500.-, prestée par les recourants le 3 octobre 2023, leur sera restituée.

E. 5.2

Pour le même motif, les recourants ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par les recourants n'est pas établie conformément aux dispositions susmentionnées. La fixation à forfait de débours, valable en matière civile, ne correspond en effet pas aux exigences du Tarif JA. En revanche, le mandataire des recourants fait état de 20 heures 30 de travail, ce qui n'apparaît pas excessif, compte tenu de la nature de l'affaire. Il convient ainsi de fixer le montant des honoraires à CHF 5'125.- (20.5 x CHF 250.-). S'agissant des débours et puisque la liste de frais produite ne répond pas aux exigences sur ce point, ils seront fixés d'office (cf. art. 11 al. 1 Tarif JA), au vu du dossier, à CHF 100.-. Le montant de l'indemnité de partie est ainsi fixé à un montant total de CHF 5'636.50, correspondant à CHF 5'125.- d'honoraires, CHF 100.- de débours et à un supplément pour la TVA de CHF 411.50 (7.7% x CHF 2'937.50 [honoraires afférents à 2023] + 8.1% x CHF 2'287.50 [honoraires afférents à 2024 et 2025 et débours). Conformément à l'art. 141 CPJA, elle est mise à la charge de l'intimée (à hauteur des $\frac{3}{4}$, soit CHF 4'227.40) et de l'Etat de Fribourg (à hauteur du $\frac{1}{4}$, soit CHF 1'409.10) et sera directement versée au mandataire des recourants.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision du 9 août 2023 est annulée et la cause est renvoyée à la Préfecture du district de la Sarine pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelle décision. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de CHF 1'500.- prestée par les recourants leur est restituée. III. Une indemnité de partie de CHF 5'636.50, TVA par CHF 411.50 comprise, est allouée aux recourants et est à verser à Me Nicolas Kolly. Elle est mise à la charge de l'intimée à hauteur de CHF 4'227.40 et de l'Etat de Fribourg à hauteur de CHF 1'409.10. IV. 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 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 28 avril 2025/vth/fma Le Président Le Greffier

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