

FR_GERICHTE 602 2023 136 vom 19. April 2024

FR Kantonsgericht, 2024-04-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_136

FR: FR_GERICHTE 602 2023 136 du 19 avril 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2023 136 del 19 aprile 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 21

octobre 2022, laquelle n'a suscité aucune opposition. Tous les services cantonaux consultés ont émis des préavis favorables, certains sous conditions. Le Service des biens culturels (SBC) a notamment requis que les murs en béton soient végétalisés avec des essences de plantes traditionnelles et locales pour en réduire l'impact. Le 14 décembre 2022, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé le propriétaire concerné qu'elle n'avait pas l'intention de délivrer une autorisation spéciale pour la légalisation des travaux mis à l'enquête. Ce dernier s'est déterminé par courrier du 3 janvier 2023. C. Par décision du 14 février 2023, la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale pour la mise en conformité des travaux situés à l'extérieur de la zone à bâtir. Selon l'autorité, la partie de la construction située en ZV it est d'abord contraire à sa destination et relève de la convenance personnelle du propriétaire. Elle constate ensuite que le couvert reconstruit présente des dimensions en plan de 2.60 x 4.00 m pour 3.50 m de hauteur, qu'il se situe sur la limite du fonds, qu'il est construit en béton gris et que sa toiture plate est accessible et sert de terrasse. La DIME estime qu'une telle construction n'est pas conforme aux prescriptions de la zone et exclut la possibilité d'accorder l'autorisation spéciale sur la base de l'art. 16a ou de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Par décision du 11 septembre 2023, la commune a ainsi refusé le permis de construire requis, en se fondant sur le refus de la DIME de délivrer l'autorisation spéciale.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 8 D. Par mémoire du 27 octobre 2023, le propriétaire concerné a recouru auprès du Tribunal cantonal contre ces décisions. Il conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à leur annulation et à l'octroi du permis de construire et de l'autorisation spéciale, et subsidiairement au renvoi de la cause pour nouvelles décisions en ce sens. A l'appui de ses conclusions, le recourant explique d'abord l'historique du domaine viticole familial, son importance, ainsi que la manière dont il est exploité et dont les différentes surfaces sont utilisées. Il rappelle en particulier que le couvert litigieux remplit, selon lui, une fonction directement liée à cette exploitation. Il estime que le couvert est nécessaire à la production viticole et qu'il doit être situé à proximité de l'habitation pour permettre le chargement des engins agricoles et pour stocker les cuves d'eau de pluie nécessaires à la viticulture. Partant, on doit, à son avis, admettre que la construction est conforme à la zone et qu'elle est imposée à cet endroit par sa destination. Il n'agirait donc pas par pure convenance personnelle. Le recourant reproche ensuite à la DIME de ne pas avoir instruit la cause et de ne pas avoir constaté que les dimensions en plan du couvert, sa

hauteur totale et sa position par rapport à la limite parcellaire bénéficient de la garantie de la situation acquise. Il souligne que, dans tous les cas, la surface du couvert n'a que légèrement augmenté et que, si sa toiture est désormais plate, sa hauteur maximale de 3.50 mètres n'a pas subi d'augmentation. Sur sa partie située en ZV_{it}, le couvert n'a ainsi été réhaussé que sur un côté pour permettre cette toiture plate. Il considère au surplus qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'oppose à l'octroi de l'autorisation spéciale. Aucun impact supplémentaire sur le sol ne peut en effet être constaté. Le recourant estime enfin qu'il ne fait aucun sens que la partie du couvert située en ZV_{it} soit soumise aux prescriptions de la zone, alors que le reste du couvert situé en ZV-I ne l'est pas. Il serait selon lui absurde qu'il puisse rendre accessible la partie de la toiture située en zone à bâtir, mais qu'il doive recouvrir de tuiles celle située hors de la zone constructible. Il plaide toutefois que la commune devait nonobstant autoriser les travaux situés en zone à bâtir, puisque cette partie est entièrement conforme aux dispositions du règlement communal d'urbanisme (RCU) de la ZV-I. E. Dans ses observations du 4 janvier 2024, la DIME conclut au rejet du recours et renvoie, en substance, au contenu de sa décision. Elle souligne toutefois que le couvert initial n'a jamais bénéficié d'une autorisation spéciale et que la construction originale a été modifiée considérablement par le rehaussement des murs, l'agrandissement de la surface et l'installation d'une terrasse sur un toit plat. Pour ces motifs, il faut constater qu'elle n'est pas conforme à la ZV_{it} et qu'elle ne peut pas bénéficier de la garantie de la situation acquise. F. Dans sa détermination spontanée du 22 janvier 2024, le recourant se plaint d'un acharnement injustifié de la part de la DIME. Il estime que son approche est nuisible à la viticulture en général et à son exploitation en particulier. Il considère que le couvert litigieux est nécessaire à son exercice et s'étonne des contradictions dans la décision litigieuse avec les propos tenus à l'occasion d'une séance de conciliation du 16 janvier 2023. G. Le 26 février 2024, la commune conclut également au rejet du recours. Elle rend attentif au fait que le recourant dispose déjà d'une salle et d'une cour intérieure pour la dégustation de ses vins, de sorte qu'une terrasse n'est pas indispensable à son exploitation viticole. Elle souligne en outre que les dispositions réglant les constructions dans la ZV_{it} ne permettent pas l'aménagement du couvert litigieux. La dimension et la hauteur admissibles sont toutes deux dépassées et les matériaux utilisés ne sont pas conformes aux prescriptions relatives aux abris admissibles en zone

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 viticole. Elle considère ainsi que la construction est particulièrement laide à cet endroit et en conclut que la DIME n'est pas liée par les préavis lorsqu'elle examine la conformité de la construction à la destination de la zone ou si elle peut être légalisée. Enfin, la commune estime qu'il est parfaitement cohérent qu'elle refuse le permis pour le tout, dès lors qu'il ne s'agit que d'une seule construction qui ne peut pas être scindée en deux parties distinctes. H. Au surplus, les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits par le propriétaire concerné par le refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et art. 141 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). En outre, l'avance de frais ayant été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites. 1.2. 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. 2. 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 1re 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. 2.2. On peut d'entrée rappeler que l'autorité de planification doit se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Confédération (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse, Cst.; RS 101) et de la LAT. Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451; cf. ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêt TF 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). D'une manière générale, conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). La LATeC a notamment pour but de mettre en valeur les sites et les bâtiments dignes d'intérêt (art. 1 al. 2 let. g LATeC). La commune

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 établit un plan d'aménagement local (PAL) qui doit se conformer au plan directeur cantonal (PDCant) et, le cas échéant, aux plans directeurs régionaux (art. 34 al. 2 LATeC). Le PDCant – qui lie les autorités cantonales et communales (art. 18 LATeC) – prévoit les mesures d'aménagement particulières nécessaires en fonction de l'intérêt que les objets présentent et indique les éléments que le PAL doit comprendre selon les différentes catégories. Le conseil communal édicte la réglementation afférente au plan d'affectation des zones (PAZ) qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies (art. 60 al. 1 LATeC). 2.3. Selon l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 LPN – dont fait partie l'IFP (art. 1 de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, OIFP; RS 451.11) – sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 LAT. A ce titre, les cantons doivent en tenir compte, dans leur planification directrice (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, l'IFP doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Par ce biais, ces mesures lient ainsi non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (cf. ATF 135 II 209 consid. 2.1; arrêts TF 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 5.1; 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.1.2). 2.4. Selon le PDCant (cf. section C, T311. Paysage), les paysages d'importance nationale concernés sont ceux de l'IFP ainsi que ceux de l'Inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. Dans le canton de Fribourg, six

paysages d'importance nationale sont recensés, dont l'objet no 1209 "Mont-Vully". 2.4.1. L'objet no 1209 "Mont-Vully" contient une justification de l'importance nationale (ch. 1) et une description de l'objet (ch. 2). En bref, il y est en particulier mentionné que le paysage du Mont-Vully doit sa diversité à l'imbrication harmonieuse des différents milieux agricoles, viticoles, sylvicoles et naturels. Il fixe les objectifs de protection comme suit (ch. 3): "3.1. Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages. 3.2. Conserver la silhouette du Mont-Vully. 3.3. Conserver les structures géologiques et géomorphologiques. 3.4. Préserver la diversité, la qualité et l'étendue des différents milieux naturels. 3.5. Assurer le rôle de refuge insulaire pour la faune. 3.6. Sauvegarder la diversité d'espèces végétales et animales, en particulier les espèces rares. 3.7. Maintenir la structure traditionnelle en terrasses du vignoble, ainsi que les cordons boisés et les autres éléments naturels qui l'accompagnent. 3.8. Conserver une utilisation agro-viticole adaptée au contexte local et permettre son évolution.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 3.9. Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques. 3.10. Conserver les vestiges archéologiques et historiques." 2.5. En application des principes précités, la Commune de B._____ a prescrit à l'art. 20 RCU (secteur D._____), relatif au périmètre de protection du Mont-Vully, que celui-ci est destiné à la protection de ce site. Ses caractéristiques doivent être préservées. Les aménagements et constructions qui vont à l'encontre de ces objectifs de préservation ne sont pas admis (ch. 2). Les constructions agricoles et viticoles existantes sont soumises aux règles de la zone agricole. Seules de nouvelles constructions de peu d'importance au sens de l'art. 85 du règlement d'exécution du 1er décembre 2009 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLAtEC; RS 710.11) sont admises. Les aménagements (p. ex.: places de stationnement, places de jeux, aire de repos) et les constructions (p. ex.: refuge) à des fins touristiques sont admis ainsi que l'entretien et l'amélioration du réseau pédestre existant. Les constructions à des fins touristiques devront être limitées dans leurs dimensions et leur impact sur le paysage (p. ex.: refuge). Pour toute nouvelle construction, aménagement ou agrandissement, les mesures d'intégration nécessaires devront être prises (emplacement, matériaux, couleurs, aménagements extérieurs, mesures de plantations, etc.). Toute nouvelle construction doit être accessible par une route d'accès existante. De plus, son besoin doit être démontré en tenant compte des constructions déjà existantes au sein de la zone (notamment dans le cas de places de stationnement) (ch. 3). Tout projet de construction doit faire l'objet d'une demande préalable qui sera soumise pour préavis au Service de la protection de la nature et du paysage (SNP). Ce dernier se réserve le droit de consulter la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage afin de s'assurer que les projets répondent bien aux buts fixés par l'IFP (ch. 4). La commune a, au surplus, spécifiquement régi les constructions admises en zone viticole (ZVit). Selon l'art. 32 RCU (secteur D._____), celle-ci est destinée à la culture de la vigne et à son maintien (ch. 1). Seules des baraques indispensables à la culture de la vigne et ne portant aucune atteinte à l'aspect des lieux sont admises conformément aux prescriptions du droit fédéral: dimensionnement = max. 2.00 m x 3.00 m; hauteur h = max. 2.50 m; distance au bord des chemins et à la limite d'un fond: min. 2.00 m; matériaux et teintes – bois de teinte sombre; toiture = tuiles de teinte rouge ou éternit de couleur sombre (ch. 3). 3. 3.1. Comme considéré, les parcelles concernées se situent, en majorité, dans le périmètre de protection de l'objet no 1209 "Mont-Vully". L'emplacement du couvert litigieux est, quant à lui, intégralement compris dans celui-ci. En l'espèce, cet emplacement est situé en partie en ZVit, zone pour laquelle des prescriptions particulières (cf. supra

consid. 2.5) ont été inscrites en application de la protection de l'IFP. Au vu des plans mis à l'enquête, il est clair que les conditions de l'art. 32 RCU ne sont pas satisfaites et qu'une autorisation pour la partie située en ZVIt ne peut pas être accordée. En effet, la partie de la construction litigieuse située en ZVIt présente une surface sur plan de 10.60 m², supérieure de 77 % à la surface admissible de 6.00 m² (2.00 x 3.00 m). Sa hauteur de 3.50 m est supérieure de 40 % à la hauteur maximale admissible de 2.50 m. Finalement, les dispositions relatives à la couverture du toit et aux matériaux de construction ne sont pas non plus respectées; la construction est en béton gris au lieu d'un bois sombre et le toit consiste en une dalle plate en béton gris, plutôt que constitué de tuiles rouges ou de couleur sombre. La construction ne respecte pas non plus la limite du fonds de 2.00 m, puisqu'elle se situe à cheval sur les deux bien-fonds.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 3.2. Les arguments avancés par le recourant ne changent rien à ce constat. Il faut d'abord constater que la construction a totalement changé par rapport à ce qui a été construit en 1991. Certains murs extérieurs ont été réhaussés et le couvert agrandi pour permettre la pose d'un toit plat accessible, que le recourant utilise comme terrasse. Le bâtiment a ainsi été modifié tant dans son aspect que dans sa fonctionnalité. Dans ces circonstances, le recourant ne peut pas se prévaloir de la garantie de la situation acquise. Dans ce contexte, il est également précisé que la DIME a rendu attentive la Cour de céans au fait que la construction originale avait été admise sur la seule base d'un permis communal, sans que celui-ci n'ait été accompagné d'une autorisation spéciale de l'autorité cantonale. Pour sa part, le recourant n'a jamais prétendu que tel avait été le cas et il est vrai que l'autorisation spéciale fait défaut dans le dossier de demande de permis de construire datant de 1991 et versé à la procédure par la DIME. Il n'est ainsi aucunement établi que le couvert initial ait été érigé légalement et que l'on est en présence d'un remplacement d'une construction conforme au droit, dès lors qu'un permis de construire en zone agricole qui ne bénéficie pas d'une autorisation spéciale est nul (cf. ATF 111 Ib 213 consid. 5b; arrêts TF 1C_486/2015 du

E. 24

mai 2016; 1A.211/1999 du 27 septembre 2000 consid. 4c). L'argument du recourant selon lequel, à l'occasion d'une séance de conciliation, la construction n'aurait pas été critiquée par les représentants des autorités sur place ne saurait lier ensuite la DIME et encore moins le Tribunal qui doivent examiner la légalité de la construction. Cela vaut évidemment aussi s'agissant du préavis favorable du SBC, ce d'autant plus que ce dernier a précisé dans son préavis qu'il ne se prononçait pas sur l'admissibilité de la construction en zone agricole et qu'il laissait à la DIME le soin d'examiner cet aspect. Par ailleurs, la position des autorités, qui soulignent que la pesée des intérêts faite dans le cadre de la protection de l'objet no 1209 "Mont-Vully" exclut que la construction litigieuse puisse être admise en application de l'art. 16a ou de l'art. 24 LAT, peut sans autre être confirmée, ce d'autant plus qu'il n'est pas établi que les activités liées à la viticulture – dont se prévaut le recourant – ne peuvent être exercées que hors de la zone à bâtir et encore moins que leur emplacement est imposé par leur destination. Renvoi peut donc être fait à la position des autorités communales et cantonales. Enfin, la Cour de céans ne peut que confirmer le fait que la demande de permis de construire litigieuse ne pouvait pas être partiellement admise pour sa partie se situant en zone à bâtir comme semble le souhaiter le recourant. Il est impossible de scinder ce projet qui ne porte que sur un seul élément. Le recourant oublie en effet quelque peu que le mur de soutènement du toit se trouve précisément dans la ZVIt selon les plans mis à l'enquête et les

photographies produites. Aucun reproche ne peut ainsi être fait à la commune qui a refusé d'octroyer le permis de construire pour l'ensemble du projet et le recourant ne peut s'en prendre qu'à lui-même si son projet se trouve sur la limite entre deux zones. Il n'y a rien de choquant à ce qu'il soit refusé dans son intégralité au motif que les prescriptions pour sa partie située hors zone à bâtir ne sont pas respectées. Une interprétation contraire – comme semble le soutenir le recourant – serait manifestement insoutenable. 3.3. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que la DIME et la commune ont refusé d'octroyer l'autorisation spéciale et le permis de construire requis. Entièrement mal fondé, le recours doit donc être rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 4. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci 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 (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de les fixer à CHF 2'500.- et de les compenser par l'avance de frais de même montant prestée par le recourant le 9 novembre 2023. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie au recourant. Les autorités intimées n'y ont pas droit non plus (art. 139 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Des frais de procédure de CHF 2'500.- sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà prestée. 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 19 avril 2024/jfr/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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