

# FR\_GERICHTE 602 2023 149 vom 24. Oktober 2024

FR Kantonsgericht, 2024-10-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2023\\_149](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_149)

FR: FR\_GERICHTE 602 2023 149 du 24 octobre 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2023 149 del 24 ottobre 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 2

Les recourantes se plaignent du fait que l'autorité intimée a réglé le sort des trois permis de construire dans une seule et même décision. Elles soutiennent que cette manière de procéder viole le principe d'égalité de traitement, de légalité et d'interdiction de l'arbitraire. Elles estiment que chaque permis nécessite une analyse et un traitement séparé. Selon l'art. 42 al. 1 let. b CPJA, l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet. En l'espèce, s'il est exact que les trois permis de construire visés par la décision querellée n'ont pas tous été formellement octroyés à la même société bénéficiaire, il ressort néanmoins du dossier que ces autorisations de construire s'inscrivent toutes dans le projet global "A. \_\_\_\_\_" et que c'est V. \_\_\_\_\_ SA et ses filiales qui portent ledit projet. Par ailleurs, l'art. 32 al. 2 du règlement du PAD du golf impose des contraintes techniques telles que l'exécution des travaux visés par chacun de ces trois permis est liée à celle des autres. Selon cette disposition, le matériel excavé à l'intérieur du périmètre du PAD, que ce soit pour la réalisation du complexe bâti ou pour le réaménagement du parcours de golf, doit en effet être réutilisé sur place pour le remodelage du parcours. Dans ces circonstances, la Cour de céans estime que les différentes causes présentent un lien de connexité évident et souligne qu'elles soulèvent les mêmes questions juridiques. L'autorité inférieure pouvait donc sans aucun doute joindre les causes et statuer sur le sort de ces trois permis dans une seule et même décision. Le grief des recourantes à ce propos est manifestement dénoué de pertinence.

### E. 3

Les recourantes soutiennent que la décision querellée est entachée d'un vice formel au motif qu'elle n'a pas été notifiée à la société B. \_\_\_\_\_ SA.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 Dès lors qu'elle la conteste par le biais du recours, objet du présent arrêt, la société B. \_\_\_\_\_ SA a bien reçu et pris connaissance de la décision querellée. L'erreur de destinataire invoquée par les recourantes n'a dès lors – et pour autant qu'elle soit fondée – eu aucune conséquence. Cela étant, la question de savoir s'il y a eu vice formel – y compris s'agissant du fait que la société B. \_\_\_\_\_ SA n'aurait pas eu l'occasion de s'exprimer au cours de la procédure préfectorale - peut rester indécidée puisque - comme cela sera développé dans les considérants qui vont suivre - la décision querellée doit de toute manière être annulée.

### E. 4.1

Les recourantes se plaignent de la manière dont l'autorité intimée a traité la question du commencement des travaux, ceci tant pour le permis de construire N° ddd que pour le permis N° mmm. Elles soutiennent notamment que c'est à tort que le Préfet a retenu que les travaux de terrassement ont été annihilés. Elles affirment par ailleurs que l'autorité intimée a violé son pouvoir d'appréciation, plus précisément que celle-ci ne pouvait pas examiner la question de l'ampleur des travaux réalisés en comparant les montants dépensés pour ceux-ci avec le budget total des travaux prévus par l'autorisation de construire.

#### **E. 4.2**

Selon l'art. 145 LATeC, les travaux doivent être entrepris dans les deux ans qui suivent la délivrance du permis de construire, sous peine de déchéance (al. 1). Sur le préavis de la commune, le Préfet peut, à la demande écrite du requérant ou de la requérante, accorder deux prolongations pour de justes motifs et dans la mesure où les conditions de l'octroi du permis n'ont pas changé. Au besoin, il peut requérir le préavis du Service (al. 2). Selon l'art. 100 ReLATeC, les travaux sont réputés avoir débutés lorsqu'il y a commencement concret et sérieux de travaux d'une certaine ampleur démontrant que le ou la propriétaire a engagé des frais importants pour leur début et leur poursuite, tels que notamment d'importants travaux de terrassement, d'exécution de fondations, de démolition d'un bâtiment en vue d'une nouvelle construction, d'exécution de canalisation (al. 1). En cas d'avancement insuffisant des travaux, le ou la bénéficiaire du permis peut démontrer par d'autres moyens sa volonté sérieuse de poursuivre sans retard leur exécution (al. 2). La notion de début des travaux est déterminante pour juger de la validité d'un permis et d'une demande de prolongation de celui-ci. Les éléments fixés par cette disposition s'inspirent de la doctrine et de la jurisprudence selon le rapport explicatif accompagnant le projet de ReLATeC (arrêt TC FR 602 2021 143 du 4 janvier 2022). Selon la jurisprudence, le moment déterminant pour apprécier si les travaux ont commencé est le jour de la péremption du permis de construire, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération les démarches postérieures à cette date (arrêts TF 1C\_202/2020 du 17 février 2021 consid. 4.4; 1C\_322/2018 du 17 octobre 2018 consid. 2; 1C\_150/2008 du 8 juillet 2008 consid. 3.2). La question de l'ampleur des travaux entrepris à la date d'expiration du permis s'examine par ailleurs au regard des travaux d'ores et déjà réalisés et des montants que ceux-ci représentent, indépendamment du coût total du projet (arrêt TF 1C\_202/2020 du 17 février 2021 consid. 4.4 et les références citées). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a relevé que le montant de plus de CHF 200'000.- dépensé constitue bien un indice qu'il s'agit de travaux d'une certaine ampleur, indépendamment du coût total du projet.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 Les deux critères prévus par l'art. 100 ReLATeC pour déterminer si un permis de construire est valide ou s'il est au contraire devenu caduc ne sont pas cumulatifs. Ce n'est que si les travaux entrepris à la date d'expiration du permis de construire ne revêtent pas une ampleur suffisante que l'autorité doit examiner s'il y a néanmoins volonté sérieuse de poursuivre sans retard les travaux (arrêt TC FR 602 2022 198 du 18 décembre 2023). Ainsi, lorsque les travaux déjà mis en œuvre à la date d'expiration du permis de construire sont importants, celui-ci conserve sa validité sans que la question de la volonté de les poursuivre ne doive encore être examinée, la révocation du permis (art. 146 LATeC) étant toutefois réservée.

#### **E. 4.3.1**

En l'espèce, s'agissant tout d'abord du permis de construire N° ddd, il n'est pas contesté que les travaux de terrassement ont débuté à la fin du mois de novembre 2019, qu'ils ont duré plusieurs semaines avant d'être interrompus à la fin du mois de janvier 2020 (en raison de l'affaissement de la piste d'accès au chantier) et qu'ils représentent une dépense de l'ordre de CHF 819'000.-. De même, il n'est pas contesté que la société constructrice a également mis en œuvre les travaux de démolition d'un chalet (situé sur un des terrains visés par le permis précité) pour un montant de CHF 155'000.-. Dans son envoi du 21 septembre 2021, cette dernière a en outre évoqué une dépense de CHF 150'000.- pour la remise en état du parcours de golf. Au regard des indications qui figurent au dossier, c'est avec raison que les recourantes se plaignent de la manière dont les faits ont été établis. On ne peut en effet pas suivre l'autorité intimée lorsqu'elle retient – en se référant à l'envoi de A. \_\_\_\_\_ SA du 25 mai 2022 (cf. pièces 909ss du dossier) - que "les travaux de terrassement ont été remis en état [...] aussi, à ce jour, il n'y a pas de travaux de terrassement ou d'autres travaux importants réalisés sur les parcelles concernées en lien avec le permis de construire N° ddd". Les informations contenues dans ce courrier ne sont en effet de loin pas aussi claires qu'il y paraît à première vue. L'offre qui a été transmise au Préfet en annexe à cet envoi (qui a été validée pour des travaux d'un montant de CHF 29'175.fff mis en œuvre au printemps 2022) ne permet pas non plus d'arriver à une telle conclusion. De même, aucun des protagonistes du projet n'a été aussi catégorique dans ses affirmations à ce propos. En outre, aucune vision locale n'a été effectuée et il n'y a au dossier aucune photo, ni autre élément permettant d'établir la réelle portée des travaux que l'autorité intimée qualifie de "remise en état". Or, en examinant les différentes pièces du dossier, il semble que les quelques travaux mis en œuvre au printemps 2022 aient été entrepris suite à une demande de la commune et que le but de ceux-ci était d'améliorer l'aspect esthétique du chantier à l'arrêt ainsi que de prendre des mesures sécuritaires pour empêcher que des quantités d'eau ne stagnent dans le terrain. Contrairement à ce qu'a considéré l'autorité intimée, il n'était pas possible de retenir que les terrassements effectués durant l'hiver 2019/20 ont été annihilés et le terrain remis dans son état initial. De même, les travaux réalisés au printemps 2022 ne peuvent être interprétés dans le sens de l'expression de la volonté de renoncer à l'exécution du permis de construire. Cela étant, la question de la portée des travaux effectués au printemps 2022 peut en l'état rester ouverte dès lors que, comme mentionné ci-avant, le moment déterminant pour l'analyse de la validité du permis de construire est le jour de la péremption de celui-ci, à savoir le 31 août 2020. Conformément à la jurisprudence évoquée ci-dessus (cf. consid. 4.2), les éléments postérieurs à cette date n'ont pas à être analysés (ceci aussi bien s'agissant de l'ampleur des travaux entrepris que de la volonté de la société constructrice de poursuivre les travaux objets du permis).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 C'est donc à tort que le Préfet a tenu compte des travaux entrepris au printemps 2022 dans son examen. De même, c'est à tort que l'autorité intimée a mis en balance les coûts des travaux déjà exécutés avec ceux prévus par le permis. Comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 4.2), la jurisprudence préconise en effet d'examiner les travaux entrepris pour eux-mêmes, sans considération du budget global du projet de construction. Or, au regard de la jurisprudence (cf. arrêt TF 1C\_202/2020 du 17 février 2021 consid. 4.4), même sans tenir compte des travaux de démolition du chalet et de la dépense de CHF 150'000.- qui a semble-t-il servi à éliminer la piste de chantier et remettre en fonction le parcours de golf, le montant investi dans les travaux de terrassement effectués à la date déterminante du 31 août 2020 – à savoir près de CHF 819'000.- – peut être qualifié d'important. Tenant en outre compte des photographies figurant au dossier (cf.

pièces 1012 à 1023), des images aériennes de 2020 consultables sur le portail cartographique du canton (<https://map.geo.fr.ch/>), du fait que les travaux réalisés correspondent à un mois complet de travail sur un chantier prévu sur vingt-quatre mois et dès lors que ces travaux doivent s'examiner pour eux-mêmes – autrement dit indépendamment du budget du projet total –, la Cour de céans retient que les travaux de terrassement réalisés sont bien des travaux concrets et sérieux démontrant que le ou la propriétaire a engagé des frais importants pour leur début et leur poursuite, de sorte que les conditions posées par l'art. 100 al. 1 ReLATEC sont remplies. Par ailleurs, la Cour relève que la volonté de la société constructrice de poursuivre les travaux visés par ce permis – qui doit elle aussi être examinée à la date déterminante du 31 août 2020 – est également établie. En effet, la société constructrice a débuté la promotion immobilière de son projet en constituant une PPE sur l'art. fff RF en date du 27 mai 2020. Deux lots PPE (logements avec places de parc) ont été acquis par des tiers le 23 juillet 2020, ainsi que cela ressort de la consultation du registre foncier et des documents envoyés par l'avocat d'un couple d'acquéreurs le 5 avril 2023 (cf. pièces 829ss du dossier). Les conditions posées par les art. 145 LATEC et 100 ReLATEC étant remplies, c'est à bon droit que les recourantes affirment que le permis de construire N°ddd n'est pas devenu caduc. Il s'ensuit que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée pour ce motif.

#### **E. 4.3.2**

S'agissant ensuite du permis N° mmm délivré à la société A. \_\_\_\_\_ SA le 20 décembre 2019 portant sur le réaménagement du parcours de golf 18 trous, celui-ci a fait l'objet d'une première demande de prolongation le 14 décembre 2021 et d'une seconde (englobée dans le mémoire de recours) en date du 15 novembre 2023. La décision attaquée retient que ce permis a été délivré il y a plus de deux ans et qu'il n'existe aucun juste motif permettant de le prolonger. L'autorité intimée a en particulier considéré que le développement du golf porte sur un projet global et qu'avec la caducité du permis N° ddd, près de la moitié des revenus nécessaires au financement du projet global fait défaut, de sorte que celui-ci, lequel englobe les travaux visés par les permis de construire N°mmm et qqq, ne peut manifestement pas être financé. La décision litigieuse relève par ailleurs que le projet de réfection du parcours du golf est lié aux deux autres permis précités, notamment pour des motifs techniques liés aux déblais et remblais de matériaux. Le Préfet précise avoir signalé aux sociétés impliquées dans le projet qu'elles devaient apporter des éléments tangibles quant à leur volonté réelle et à leur capacité financière à mener à terme celui-ci, qu'elles n'ont pas fournis. Dans ces circonstances, une

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 prolongation de ces permis n'était pas justifiée. Le Préfet a constaté que ceux-ci étaient également échus. Pour mémoire, les recourantes se plaignent en particulier du fait que l'autorité intimée n'a pas établi, ni même examiné (d'office) l'importance des quantités de terre végétale et autres déblais installés sur le parcours du golf suite aux travaux de terrassement et d'évacuation visés par le permis N° ddd. Elles affirment qu'un quart des volumes totaux dont il est question pour le réaménagement du parcours de golf es déjà déposé sur le terrain et que cela est "évident", car prévu par le règlement du PAD du golf selon lequel le matériel excavé à l'intérieur du périmètre du PAD, que ce soit pour la réalisation du complexe bâti ou pour le réaménagement du parcours de golf, doit être réutilisé sur place pour le remodelage du parcours. Elles soutiennent que l'autorité intimée aurait en outre facilement pu le constater par le biais d'une inspection des lieux. Ainsi que les recourantes le soulèvent, il est exact

que la décision querellée n'examine nullement la question de savoir si les travaux de réaménagement du parcours de golf (c'est-à-dire les travaux visés par le permis N° mmm) ont débuté ou non. Cela étant, jusqu'au dépôt du présent recours, ni la société bénéficiaire de cette autorisation de construire, ni les représentants du groupe chapeautant le projet global n'ont affirmé, ni même laissé entendre, que les travaux de réaménagement du golf avaient débuté. Au contraire, après que le Préfet a signalé (cf. envoi du 31 août 2021; pièce 1067s du dossier) que le permis de construire y relatif arrivait prochainement à échéance et qu'il fallait que les travaux débutent d'ici-là ou, à défaut, qu'il fallait lui transmettre des éléments tangibles confirmant que les travaux visés par ce permis seraient néanmoins exécutés, l'autorité intimée a dans un premier temps reçu pour réponse qu'une "éventuelle demande de prolongation de la validité du permis pour le réaménagement du golf fera l'objet d'une correspondance ultérieure au moment venu et dans les délais impartis" (cf. courrier du 29 septembre 2021; pièce 981 du dossier). Le Préfet a ensuite simplement reçu une demande formelle de prolongation du permis en cause (cf. lettre du 14 décembre 2021; pièces 499ss du dossier), ce qui n'était nécessaire que si les travaux n'avaient justement pas débuté. Il était indiqué dans cet envoi que "notre souhait de reporter les travaux du golf et donc de demander une prolongation du permis n'est pas un motif de caducité de ce permis". L'autorité intimée n'a par la suite reçu aucune indication laissant penser que les travaux de réaménagement du golf auraient commencé. Dans ces circonstances, l'instance précédente n'avait aucune raison d'examiner cette question. Il n'appartient pas non plus à la Cour de le faire en premier lieu. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où l'autorité intimée s'est, à tort, fondée sur la caducité du permis de construire N° ddd pour refuser la prolongation et constater la caducité des permis N° mmm et N° qqq, la décision attaquée doit également être annulée s'agissant du sort de ceux-ci. Le dossier doit être renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

## **E. 5**

Le recours étant admis, les autres griefs et réquisitions de preuves formulés par les recourantes n'ont pas à être examinés. Par ailleurs, faute de motivation suffisante, les conclusions "préalables" des recourantes tendant à la constatation de la violation du devoir de célérité sont d'emblée rejetées. Il est au demeurant relevé que le dossier porte sur trois permis de construire et que les différents protagonistes, respectivement les interlocuteurs, ont changé au cours de la procédure. Ceux-ci ont plusieurs fois reporté la transmission des informations et documents demandés. Ils ont d'ailleurs encore sollicité une séance peu avant que le Préfet ne statue. Dans ces circonstances, il n'est

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 nullement établi que l'autorité intimée a tardé outre mesure à rendre sa décision. Les requêtes d'effet suspensif et mesures provisionnelles (602 2023 151) deviennent quant à elles sans objet.

## **E. 6**

Selon l'art. 131 al. 1 CPJA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Toutefois, selon l'art. 133 al. 1 CPJA, des frais de procédures ne peuvent pas être exigés de l'Etat. L'art. 141 al. 1 CPJA dispose que l'indemnité est mise à la charge de la ou des parties qui succombent. L'al. 2 prescrit que les frais de représentation et d'assistance des avocats sont dus directement à ceux-ci par la partie condamnée à les supporter. Vu l'issue du recours, l'avance de frais versée (CHF 3'500.-) doit être restituée aux recourantes. Il ne sera par ailleurs pas perçu de frais de procédure. Dès lors qu'elles ont obtenu gain de cause,

les recourantes ont droit à une indemnité de partie. Selon l'art. 8 al. 1 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la parties sont fixées entre CHF 200.- et 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.-. Selon l'art. 11 al. 2 Tarif JA, le montant des honoraires est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause. En ce qui concerne les débours, ils sont, en principe, remboursés au prix coûtant (cf. art. 9 Tarif JA). Les listes de frais produites par les recourantes (l'une énumérant les opérations effectuées par Me AA. \_\_\_\_\_ entre le 19 octobre 2023 et le 7 mai 2024 inclus; l'autre les opérations réalisées par Me Rey à partir du 3 juin 2024) font état d'un total de 120.39 heures consacrées à la présente procédure de recours, soit un montant de CHF 30'097.50 au titre des honoraires (hors TVA). Du point de vue juridique, l'affaire n'est pourtant pas d'une complexité particulière, ce dont l'autorité de céans doit tenir compte. Du reste, les recourantes ne le prétendent pas ni n'expliquent les raisons qui justifieraient dans le cas présent d'aller au-delà du maximum de CHF 10'000.-. Certes, l'affaire s'étale sur plusieurs années et porte formellement sur trois permis de construire (et non un seul). Il sied toutefois de constater que le sort de ces derniers n'est pas indépendant l'un de l'autre et les faits déterminants pour l'issue de la présente procédure sont suffisamment clairs et ne sont, en soi, pas contestés. A la lecture des listes de frais, il apparaît également qu'un bon nombre d'opérations ne peut être qualifié de "travail requis" au sens de l'art. 11 al. 2 Tarif JA, dont notamment les très nombreuses opérations effectuées postérieurement au dépôt du recours et la notification des déterminations de la préfecture et de la commune. Il en va également des frais liés au changement de mandataire, y compris le temps consacré (à double) à l'examen des observations du Préfet et de la commune ainsi qu'à la suite à y donner. Il sied encore de relever que les plus de 65 heures investies pour l'étude de la décision et du dossier ainsi que pour les recherches juridiques et la rédaction du recours dépassent également largement ce qui peut encore être admis comme raisonnable pour la défense des intérêts des recourantes, même si le mémoire compte 43 pages en tout.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 Tenant compte de l'ensemble des circonstances, la cour de céans retient le maximum de 40 heures pour l'ensemble de la procédure de recours (30 heures jusqu'au 31 décembre 2023; 10 heures depuis le 1er janvier 2024) et fixe le montant des honoraires à CHF 10'000.-. S'agissant des débours, si les frais de vacation de CHF 135.- peuvent être admis, les autres montants requis (à savoir un forfait de 5%) ne répondent pas aux exigences posées par le Tarif JA. Dans ces circonstances, l'autorité de céans fixe les débours à un montant global de CHF 250.- (200.- jusqu'au 31 décembre 2023; CHF 50.- depuis le 1er janvier 2024). Il y a partant lieu de fixer l'indemnité comme suit: CHF 10'000.- d'honoraires, CHF 250.- de débours et CHF 799.45 de TVA (592.90 [= 7'700 x 7,7%] + 206.55 [= 2'550 x 8,1%]). Les recourantes ont ainsi droit à une indemnité totale de CHF 11'049.45. Elle est mise à la charge de l'Etat qui s'en acquittera directement auprès du mandataire actuel des recourantes (art. 137, 140 et 141 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours (602 2023 149) est admis et la décision rendue le 10 octobre 2023 par le Préfet de la Gruyère est annulée. Partant, le permis de construire N° ddd délivré le 31 août 2016 et prolongé de deux ans par décision du 28 juin 2018 est valable. Partant, s'agissant des permis de construire N° mmm délivré le 20

décembre 2019 et N° qqq délivré le 1er mars 2021, la cause est renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. II. Les requêtes de mesures provisionnelles (602 2023 151), y compris s'agissant de l'effet suspensif, devenues sans objet, sont rayées du rôle. III. Il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de CHF 3'500.- versée par les recourantes leur est restituée. IV. Une indemnité de partie d'un montant de CHF 11'049.45, TVA par CHF 799.45 comprise, est allouée aux recourantes. Ce montant est mis à charge de l'Etat de Fribourg et sera versé à Me Jonathan Rey. V. 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 et de l'indemnité de partie 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 24 octobre 2024/mrg/cth Le Président La Greffière-rapporteure

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