

# FR\_GERICHTE 602 2023 38 vom 28. August 2024

FR Kantonsgericht, 2024-08-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2023\\_38](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_38)

FR: FR\_GERICHTE 602 2023 38 du 28 août 2024

IT: FR\_GERICHTE 602 2023 38 del 28 agosto 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 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 - l'avance des frais de procédure ayant en outre été versée en temps utile -, le présent recours contre la décision préfectorale du 1er mars 2023 et la décision de refus de l'autorisation spéciale de la DIME du 15 février 2023, notifiées en même temps par la préfecture, est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a et c du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

### 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

A titre liminaire, il y a lieu de souligner que le recourant a renoncé, en accord avec le SMO, aux deux places de stationnement supplémentaires mises à l'enquête dans le cadre de la demande de permis de construire litigieux, ce qu'il rappelle au stade du recours. S'agissant des panneaux solaires, des velux et des ouvertures, le recourant indique avoir finalement procédé aux travaux conformément au permis initial octroyé le 6 juin 2019, rendant la demande de modification du 4 février 2021 sans objet pour ces éléments. Dans ces circonstances, demeurent désormais seuls litigieux les modifications du permis existant et l'agrandissement du logement no 4. Dans la mesure où, comme on le verra ci-dessous, le recours doit être admis et la cause renvoyée aux autorités intimées pour nouvelles décisions, il leur appartiendra, si nécessaire, de clarifier le sort des places de parc, des panneaux solaires, des velux

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 ainsi que des ouvertures, et de requérir cas échéant de nouveaux plans ou documents reflétant avec exactitude les travaux effectivement réalisés.

### E. 4.1

Par le permis de construire, l'Etat vérifie la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la

fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire dont le requérant a droit à l'obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet d'un permis de construire est de constater que le projet de construction respecte le droit public (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête de permis de construire, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non pas son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin peut entrer en considération (arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions.

#### **E. 4.2**

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (ATF 132 II 257 consid. 4; arrêt TC FR 602 2022 223 du 23 mai 2023 consid. 2.2).

#### **E. 5.1**

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. 5.2**

En l'occurrence, l'art. ccc RF est situé hors de la zone à bâtir. Il n'est pas contesté que le recourant n'est pas agriculteur et que les modifications projetées ne sont pas conformes à la zone agricole. Partant, il convient d'analyser si une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT pouvait lui être délivrée. En l'occurrence, le propriétaire a le choix de recourir à l'art. 24c ou à l'art. 24d al. 2 LAT, selon ce qui lui est le plus favorable (cf. arrêt TC FR 602 2021 27/33 du 28 février 2022 consid. 4.1 s.), le bâtiment d'habitation agricole litigieux ayant été érigé sous l'égide de l'ancien droit et étant protégé en catégorie 2 au PAZ. Dans la mesure où le recourant se réfère à l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, le projet doit dès lors être examiné sous l'angle de cette disposition. Au vu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'examiner les autres dispositions permettant l'octroi d'une autorisation

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 exceptionnelle. Cas échéant, il appartiendra aux autorités compétentes de se prononcer à ce sujet dans leurs nouvelles décisions.

### **E. 6.1**

En application de l'art. 24d al. 2 LAT, le changement complet d'affectation de constructions et d'installations jugées dignes d'être protégées peut être autorisé à condition que celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente (let. a) et que leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière (let. b). Selon l'art. 24d al. 3 LAT, les autorisations prévues par cette disposition ne peuvent être délivrées que si la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a), que l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés (let. b), que tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire (let. c), que l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. d) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. e).

### **E. 6.2**

Selon l'art. 24d al. 2 let. b LAT, la réaffectation complète des constructions et installations dignes de protection n'est possible que si leur conservation à long terme ne peut être assurée d'une autre manière. Cette exigence renvoie au motif même de l'exception: il s'agit de permettre au propriétaire d'assurer, sur le plan économique, la conservation de l'objet protégé. Un changement complet d'affectation ne peut cependant être autorisé que dans la mesure où cela se révèle nécessaire pour répondre à l'objectif (cf. MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24d n. 25; cf. à ce sujet aussi, arrêt TF 1C\_397/2011 du 9 janvier 2014 consid. 3 et 4). La réglementation ne confère pas au propriétaire le droit de réaffecter l'ensemble du volume de la construction protégée à un usage - par exemple d'habitation - non conforme à l'affectation de la zone. S'il suffit par exemple d'aménager la moitié du volume bâti en espace habitable pour assurer la protection de la construction, il n'est pas admissible d'en réaffecter la totalité. Il convient en outre de prévoir certaines surfaces utiles secondaires (espaces de rangement et autres), sans quoi les besoins correspondants nécessiteraient tôt ou tard d'empiéter sur les abords de la construction protégée et, ainsi, de leur porter atteinte (MUGGLI, art. 24d n. 25).

### **E. 6.3**

Selon la notice du 7 mai 2024 de la DIME sur le contenu minimal de l'étude économique requise pour l'application de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT (changement d'affectation des bâtiments protégés hors de la zone à bâtir; ci-après: la notice), la démonstration que la conservation à long terme du bâtiment considéré ne peut être assurée autrement que par la réalisation du projet se fait au moyen de trois éléments: - une confirmation de la valeur patrimoniale du bâtiment au moyen d'une fiche descriptive détaillée fournie par le SBC sur la base d'une vision locale, spécifiant la valeur historique, la représentativité, la rareté, l'intégrité, la situation et les qualités des éléments artisanaux ou artistiques; - un rapport d'ingénieur ou d'expert qui donne une appréciation de l'état de la substance patrimoniale, confirme qu'elle pourra être conservée intégralement et sans atteinte majeure dans le cadre du projet et justifie que les travaux envisagés sont nécessaires à la conservation à long terme du bâtiment;

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 - une étude économique (cf. notice, ch. I/1.1). L'art. 24d al. 2 et 3 LAT a pour but de garantir la conservation d'un bâtiment protégé à long terme, mais ne permet pas qu'un futur rendement économiquement maximal soit atteint par le biais de la réalisation du projet de transformation. Il faut uniquement que le bâtiment ainsi transformé puisse être exploité d'une manière économiquement viable, autrement dit que les coûts pour le bâtiment soient couverts (notamment les frais d'exploitation courants, l'entretien, y compris les réserves pour les rénovations) et qu'un rendement approprié pour les moyens propres engagés soit assuré. Le ou la requérant-e doit par conséquent apporter la démonstration par le biais d'une étude économique que le revenu théorique généré par son projet ne dépasse les coûts que dans une proportion raisonnable. Si le revenu théorique assure l'entretien à long terme du bâtiment et permet de réaliser davantage qu'un rendement approprié, le ou la requérant-e n'a pas droit à une autorisation en application de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT. L'étude économique doit également comparer les coûts et rendements du projet envisagé par le ou la requérant-e avec un projet minimal qui n'assure que la conservation du bâtiment à long terme afin que le caractère raisonnable du projet puisse être évalué sous cet angle. L'étude à produire doit notamment expliquer le type et l'ampleur des affectations qui sont nécessaires pour que la conservation du bâtiment protégé reste rentable, en tenant compte des exigences découlant de la protection des biens culturels, sans qu'il y ait de pertes financières liées à la conservation du bâtiment (cf. notice, ch. I/1.2). La notice décrit en outre les éléments minimaux de l'étude économique requise dans le cadre de l'application de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT (cf. notice, ch. II).

#### **E. 6.4**

En l'espèce, le recourant conteste ne pas avoir démontré la nécessité de la transformation au sens de l'art. 24d al. 2 let. b LAT et soutient que son droit d'être entendu a été violé, dès lors qu'il ne lui a pas été indiqué les éléments qui manquaient à sa démonstration et qu'aucune possibilité de la compléter ne lui a été accordée.

##### **E. 6.4.1**

L'art. 24d al. 2 et 3 LAT exige que les travaux projetés soient nécessaires à la conservation de l'objet protégé. Cette condition doit, selon la notice du 7 mai 2024 se fondant sur l'arrêt TC FR 602 2021 27/33 du 28 février 2022, être démontrée par le requérant au moyen notamment d'une étude économique qu'il lui appartient de produire dans son dossier de demande de permis de construire. A défaut d'un tel document, le permis doit être refusé. Dans la mesure où la jurisprudence précitée et la notice ont été rendues après le dépôt de la demande de permis de construire litigieuse, la DIME aurait dû, sur la base du principe de la confiance, rendre le recourant attentif à la nécessité de déposer une telle étude, sous peine de refus de permis de construire. Or, elle ne l'a pas fait.

##### **E. 6.4.2**

Dans ces circonstances, le recours doit être admis à cet effet et l'affaire renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire et nouvelles décisions. Il appartiendra d'abord à la DIME d'impartir un délai au recourant pour produire les documents nécessaires à l'examen des conditions d'application de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, notamment une étude économique. Si celle-ci démontre que les modifications et l'agrandissement projetés sont nécessaires à la conservation du bâtiment protégé, le SBC devra ensuite se prononcer de manière explicite sur les autres conditions de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, lesquelles n'ont pas été examinées dans le cadre de ses préavis des 29 septembre 2021 et 20 octobre 2022, ni

d'ailleurs par la DIME dans sa décision du 15 février 2023.

### **E. 6.5**

Sur le vu de tout ce qui précède, la décision de la DIME doit dès lors être annulée.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 Par conséquent, la décision du Préfet du 1er mars 2023, qui se fonde elle-même sur la décision de la DIME, doit également être annulée. Il s'ensuit l'admission du recours, la cause étant renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelles décisions.

### **E. 7.1**

Il n'est pas perçu de frais de justice, les autorités intimées en étant exonérées (cf. art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par le recourant lui est restituée.

### **E. 7.2**

Le recourant, obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'avocats pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés 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.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). En l'occurrence, la Cour estime que le nombre d'heures (23,40 heures) comptabilisées sur la liste de frais produite par les mandataires du recourant le 22 août 2024 est disproportionné, dans la mesure où la cause ne repose pas sur un état de fait complexe ni ne présente de difficultés particulières. Elles seront réduites à 15 heures, eu égard à ce qui apparaît raisonnable pour assurer la défense des intérêts du recourant. Les honoraires sont ainsi fixés à CHF 3'750.-. En ce qui concerne les débours, la liste ne correspond pas au tarif, le forfait de 5 % n'étant pas applicable en droit administratif, ceux-ci étant en effet remboursés au prix coûtant (cf. art. 9 du tarif). Le recourant a ainsi droit à une indemnité de CHF 4'146.45 (honoraires de CHF 3'750.- plus les débours fixés à CHF 100.- et la TVA à 7.7% par CHF 296.45), laquelle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140 et 141 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision de la DIME du 15 février 2023 et la décision préfectorale du 1er mars 2023 sont annulées. La cause est renvoyée au Préfet et à la DIME pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelles décisions. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par le recourant lui est restituée. IV. Un montant de CHF 4'146.45 (dont CHF 296.45 au titre de la TVA) est alloué au recourant à titre d'indemnité de partie, à verser à Mes Christophe Claude Maillard et Rémy Terrapon, à la charge de l'Etat de Fribourg. V. 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 août 2024/ape/mab Le Président La Greffière

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