

FR_GERICHTE 602 2024 44 vom 3. Oktober 2024

FR Kantonsgericht, 2024-10-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_44

FR: FR_GERICHTE 602 2024 44 du 3 octobre 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2024 44 del 3 ottobre 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) par un administré directement touché par la décision litigieuse, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. En outre, l'avance sur les frais de procédure ayant été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

E. 1.2

La Cour relève que le recourant ne remet que partiellement en cause la décision querellée. Il conteste uniquement l'ordre de démolir la remise de 109 m² (bâtiment assurance no eee), mais seulement en tant qu'il s'agit de remettre en état sa partie "garage", ainsi que l'ordre de démolir le jardin d'hiver de 28 m² (bâtiment assurance no fff). Il suit de là que l'objet du litige est limité exclusivement à ces questions et la Cour ne se prononcera pas sur les autres points de la décision querellée.

E. 1.3

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. Tribunal cantonal TC Page 5 de 10

E. 2.1

Selon l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), 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, le préfet 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 déjà réalisées, le préfet 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, le préfet 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, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des

travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'al. 3 (al. 4).

E. 2.2

En l'occurrence, le recourant s'oppose au rétablissement de l'état de droit. Dans ce contexte, il convient d'emblée de relever que ce dernier a sollicité, le 25 octobre 2009, un permis de construire pour la mise en conformité des deux constructions encore litigieuses. Or, la DIME lui a refusé une autorisation spéciale par décision du 16 mars 2010, précisant, sans équivoque, que son refus portait notamment sur la remise/garage et le jardin d'hiver. Pour ce motif, le Préfet a refusé le 18 mai 2010 le permis correspondant. Ces décisions coordonnées, qui n'ont pas été contestées, sont entrées en force. Il suit de là que la question de savoir si les constructions encore litigieuses peuvent être ou non légalisées n'a plus lieu d'être. Il peut être renvoyé aux décisions précitées sur ce point ainsi qu'aux explications pertinentes et non contestées de l'autorité intimée qui a constaté dans la décision querellée, et à juste titre, que les conditions des art. 24 et 24c LAT et de la directive y relative n'étaient, de toute évidence, pas satisfaites et qu'une légalisation des deux constructions encore litigieuses était exclue.

E. 2.3

Au vu de la conclusion du recourant qui tend à pouvoir conserver une partie de la remise (la partie garage), il y a finalement lieu de préciser que le Tribunal cantonal a déjà jugé qu'un permis de construire ne peut pas être partiellement admis pour une partie de la construction (cf. arrêt TC FR 602 2023 136 du 19 avril 2024 consid. 3.2). Il lui appartient, dans ces circonstances, de déposer une nouvelle demande de permis de construire, accompagnée de plans détaillés indiquant clairement les parties à conserver. Cette demande devra en outre satisfaire aux exigences strictes de l'art. 24c LAT et de sa directive d'application. Dans le cadre de l'art. 167 LATeC et de l'examen de la légalisation des travaux effectués, il n'appartenait ni à la DIME ni au Tribunal cantonal de fixer un délai pour le dépôt d'une telle demande. Tout au plus, la DIME disposer de la faculté de prolonger, à bien plaisir, le délai imparti pour la remise en état de l'objet.

E. 3.1

Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101; cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêts TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.1; 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; MUGGLI, remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24e et 37a LAT nos 1 et 16; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, art. 1 LAT no 14; cf. ég. art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un

comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (cf. arrêts TF 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; 1C_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 111 Ib 213 consid. 6b; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c), ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (cf. arrêt TF 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1).

E. 3.2

Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (cf. arrêt TC FR 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). Le principe de la proportionnalité exige que la décision litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 132 I 49 consid. 7.2; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 349). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b). Même si un administré ne peut se prévaloir de sa bonne foi, il est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a).

E. 3.3

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment. Or, même si Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 l'assurance a été donnée, il faut encore que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant. Il est en effet nécessaire d'examiner individuellement chaque cas et l'aspect de la bonne foi n'est qu'un des éléments à prendre en compte (cf. ATF 143 V 95 consid. 3.6.2; arrêt TF 1C_622/2021 du 1er juin 2022 consid. 3.1.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd., 2020, no 699).

E. 3.4

Dans la présente occurrence, le recourant ne peut rien tirer des permis communaux qui lui ont été octroyés. Il convient de rappeler que la Commune ne pouvait pas les délivrer seule, mais qu'une autorisation spéciale cantonale était requise. Ce vice de forme entraîne leur nullité (cf. arrêt TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.5; art. 25 al. 2 LAT). Par ailleurs, le recourant a été mis au bénéfice, en 2002, d'un permis de construire en vue de la rénovation de sa ferme, permis dûment accompagné d'une autorisation spéciale. Il ne pouvait donc pas ignorer le régime juridique spécifique et l'exigence d'autorisation spéciale pour les travaux de construction en zone agricole. Il importe peu que le recourant ait agi seul ou avec l'assistance de mandataires. L'obligation de solliciter une autorisation spéciale pour les constructions en zone agricole est une règle de droit public fédéral, inscrite dans une loi au sens formel, et, selon la jurisprudence, il est bien établi que les autorisations de travaux en dehors des zones à bâtir ne peuvent être délivrées qu'avec le concours de l'autorité cantonale en raison des enjeux particuliers liés à l'aménagement du territoire dans ces secteurs (cf. TF 1C_709/2020 du 24 août 2021 consid. 4.2.2). Il est, par ailleurs, surprenant que le recourant soutienne que, faute de preuve stricte de la notification de l'autorisation spéciale du 8 octobre 2002, il ne saurait être retenu qu'il ne pouvait pas ignorer l'existence d'un tel régime. Il ressort en effet clairement du permis de construire du 16 octobre 2002, dont le recourant ne conteste pas la notification, que l'autorisation lui a été dûment notifiée en annexe. Cette notification conjointe du permis de construire et de l'autorisation spéciale est d'ailleurs conforme à l'art. 25a al. 2 let. d LAT qui impose une notification commune ou simultanée des décisions. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient le recourant, les décisions communales ne sauraient fonder une confiance légitime du recourant, ni obliger l'État à tolérer les constructions litigieuses. La diligence requise d'un constructeur imposait au recourant de s'assurer que l'autorisation communale se suffisait à elle-même. Les circonstances de l'espèce ne permettent donc pas de retenir l'application du principe de la confiance, contrairement à ce que soutient le recourant. Le fait que l'autorité cantonale ait tardé à intervenir ne saurait être interprété comme une acceptation tacite de la construction illégale. La bonne foi du recourant, même si elle était établie, ne saurait le soustraire à l'application de la loi et ne saurait justifier le maintien d'une situation contraire au droit (cf. TF 1C_53/2022 du 15 mai 2023 consid. 4.2). Le fait que les décisions communales aient été portées à la connaissance de l'autorité cantonale, sans que celle-ci n'ait immédiatement réagi, ne saurait être interprété comme un acquiescement à l'illégalité des constructions. Le recourant ne peut donc en tirer aucun avantage (cf. arrêt TF 1C_53/2022 du 15 mai 2023 consid. 4.2).

E. 3.5

En réalité, il y a lieu de souligner que le recourant tend à minimiser la signification et l'importance du principe de la séparation de la zone à bâtir de celle qui ne l'est pas. Or, ce principe, de rang constitutionnel, répond à un intérêt public fondamental. Il s'agit de préserver la zone non constructible de toutes les constructions et affectations qui n'y sont pas prévues. Cet intérêt ne se limite pas à la simple préservation de la surface, mais englobe également la protection de l'environnement, du paysage et des activités agricoles. Ainsi, aucun facteur aggravant, tel que le bruit, la perturbation de la faune et de la flore ou les atteintes au sol, ne saurait justifier une Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 dérogation à ce principe cardinal de l'aménagement du territoire. L'intérêt public à préserver la zone non constructible découle ainsi directement du principe de la séparation des zones. Cette

séparation a pour but de garantir un équilibre entre les activités humaines et la protection de l'environnement, de la biodiversité et des paysages. Toute construction non conforme à cette vocation vient compromettre cet équilibre et porte ainsi atteinte à l'intérêt public. C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées. Elles ne peuvent être tolérées qu'à titre tout à fait exceptionnel, lorsque l'écart par rapport à ce que permet le droit est mineur et que l'intérêt public ne s'oppose pas à la conservation de la construction. En l'espèce, le recourant semble implicitement soutenir, dans ce contexte, que toute construction autorisée par une procédure simplifiée serait nécessairement d'importance mineure. Un tel raisonnement est toutefois dénué de tout fondement et ne peut pas être suivi. Vu l'ampleur des constructions encore litigieuses réalisées par le recourant, soit 109 m² et 28 m², on ne peut pas retenir qu'elles n'auraient qu'un impact minime. Bien au contraire, une telle ampleur plaide en faveur du caractère important de l'écart au principe de la séparation des zones que le recourant requiert par sa démarche. En réalité, on ne voit rien, dans le cas présent, qui pourrait justifier une situation exceptionnelle. Les aménagements en question conduiraient en effet à ce que soient tolérées, hors de la zone à bâtir, de nouvelles constructions non agricoles, contribuant à leur augmentation. Par leur portée et leur effet, ils ne peuvent donc pas être qualifiés d'écart mineur au principe de séparation des zones, tel qu'énoncé à l'art. 75 al. 1 Cst. et à l'art. 1 al. 1 LAT. Il est en outre évident que la présence de ces bâtiments a un impact sur le paysage agricole. Si le recourant soutient qu'il est préférable qu'il entrepose ses objets dans une remise qu'à ciel ouvert, il est rendu attentif au fait que l'affectation d'une parcelle agricole au stockage de matériel et d'objets est interdite. Par ailleurs, l'atteinte portée à l'intérêt public par ces constructions illicites justifie amplement le préjudice que la remise en état pourrait engendrer pour le propriétaire. En effet, les règles encadrant la délimitation de la zone à bâtir et interdisant de construire en dehors de celle-ci répondent à une préoccupation fondamentale de l'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst et 1 al. 1 LAT). L'intérêt public ainsi protégé doit être qualifié d'important. Il l'emporte sur l'intérêt privé purement financier du propriétaire à s'opposer à la remise en état, même si ce dernier invoque des difficultés financières et qu'il estime les frais à CHF 50'000.-. La jurisprudence a maintes fois confirmé ce principe (cf. arrêts TF 1C_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6; 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). De tels motifs financiers ne sauraient, à eux seuls, justifier une dérogation au principe de l'inconstructibilité de la zone agricole. La Cour relève à ce propos que le recourant a joui pendant près de deux décennies des avantages liés à ces aménagements illégaux, ce qui laisse supposer qu'une partie au moins de l'investissement initial a déjà été amortie. De plus, il convient de noter qu'il bénéficie déjà d'une certaine tolérance de la part de la DIME, en application du principe de la proportionnalité, qui tolère qu'il conserve le mur de soutènement ainsi que les terrassements effectués, bien que ces ouvrages soient – faut-il le rappeler – également illicites. Rien au dossier ne permet donc de remettre en cause la prépondérance des intérêts publics que sont la sauvegarde des zones non constructibles et le respect de la distinction entre espace bâti et non bâti sur l'intérêt privé du recourant à maintenir les constructions illicites. Finalement, il n'existe pas de mesure alternative moins incisive permettant de parvenir au même résultat. En particulier, le fait de tolérer exceptionnellement les constructions litigieuses n'est pas apte à préserver les intérêts publics précités et compromettrait gravement des principes fondamentaux tels que l'égalité devant la loi, la sécurité du droit et l'application uniforme de la loi, Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 puisqu'elle créerait un précédent et mettrait à mal la distinction claire entre la zone constructible et la zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2022

80 du 5 juillet 2022 consid. 5.5).

E. 3.6

Il s'ensuit que la DIME n'a pas violé le principe de la proportionnalité en ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit. Les mesures d'instruction sollicitées par le recourant notamment l'interrogatoire des agents communaux et son audition pour qu'il puisse, selon lui, démontrer son point de vue – ce qui n'est pas encore assimilable à la tenue de débats publics au sens de l'art. 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101; cf. ATF 122 V 47 consid. 3a; arrêts TF 8C_964/2012 du 16 septembre 2013 consid. 3.2 et 5A_306/2013 du 15 juillet 2013 consid. 2.1) – ne sont pas de nature à remettre en cause les constatations établies et les motifs de la décision attaquée. Par appréciation anticipée des preuves, il y a donc lieu de rejeter les réquisitions formulées en ce sens.

E. 4.1

Vu l'ensemble de ce qui précède, le recours s'avère manifestement mal fondé et doit être rejeté. Pour ce motif, il ne se justifie donc pas de réduire les frais de la procédure de première instance fixés à CHF 1'400.- et mis à la charge du recourant. La décision attaquée est confirmée avec les précisions suivantes. Dès lors que le délai de près de quatre mois imparti au recourant par la DIME est désormais échu, un nouveau délai doit lui être imparti pour procéder aux travaux de remise en état de la remise et du jardin d'hiver. Il est par conséquent ordonné au recourant, dans un délai échéant au 31 janvier 2025, de démolir et d'évacuer la remise (bâtiment assurance no eee) et le jardin d'hiver (bâtiment assurance no fff), respectivement de procéder au rétablissement de l'état antérieur conforme au droit. Au surplus, dès lors que le recourant n'a pas contesté l'ordre de remise en état des autres éléments faisant l'objet de la décision querellée, il faut encore préciser, pour éviter toute ambiguïté, que le Tribunal cantonal n'est pas habilité à prolonger ou restituer le délai initialement fixé au 30 juin 2024 pour leur démolition et leur évacuation à la place de la Direction compétente, ce faisant il dépasserait l'objet du litige limité par les conclusions du recourant.

E. 4.2

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de la procédure conformément à 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 fixer les frais à CHF 2'500.- et de les compenser par l'avance de frais de même montant prestée le 2 mai 2024. Pour le même motif, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Le délai pour procéder à la démolition et à l'évacuation de la remise (bâtiment assurance no eee) et le jardin d'hiver (bâtiment assurance no fff), respectivement de procéder au rétablissement de l'état antérieur conforme au droit, est fixé au 31 janvier 2025. Pour le reste, la décision du 26 mai 2024 est entièrement confirmée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. 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 3 octobre 2024/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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