

# FR\_GERICHTE 602 2024 54 vom 28. April 2025

FR Kantonsgericht, 2025-04-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_54)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 54 du 28 avril 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 54 del 28 aprile 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 29

novembre 2022, de l'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'état de droit et l'a invitée à se déterminer. L'intéressée s'est déterminée par courrier du 3 février 2023. C. Par décision du 19 mars 2024, le Préfet a ordonné la suppression des deux cuisines illicites avec un délai de 3 mois pour ce faire. D. Par mémoire du 29 avril 2024, A. \_\_\_\_\_ SA recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale, concluant - sous suite de frais et dépens - principalement, à ce qu'il soit renoncé à la suppression des deux cuisines illicites et, subsidiairement, à la suppression de l'une seule d'entre elles. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue, au motif qu'aucune inspection locale n'a été réalisée et que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée. Elle se prévaut également d'une violation du principe de la proportionnalité, au motif que les travaux effectués sans permis sont de peu d'importance et que l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition des cuisines lui causerait. En particulier, aucuns travaux n'ont été nécessaires sur le système électrique et sur les conduites, ni à l'extérieur du bâtiment, et la surface habitable, dûment autorisée dans le cadre du permis de construire initial de 2004, n'a pas été modifiée. Par ailleurs, le RCU encore en vigueur permet la construction d'habitations individuelles groupées, contrairement au RCU en révision qui ne permet plus que des habitations individuelles. La recourante se prévaut aussi de sa bonne foi, dans la mesure où elle estimait qu'un permis de construire n'était pas nécessaire pour les travaux entrepris. Si le rétablissement de l'état conforme au droit devait toutefois être exigé, elle soutient que la démolition d'une seule des deux cuisines constituerait une mesure moins incisive. Cas échéant, et compte tenu des délais de résiliation des baux à loyer, elle requiert l'octroi d'un délai de douze mois dès l'entrée en force de la décision pour rétablir l'état conforme au droit. A titre de preuve, la recourante requiert l'audition de son administrateur. E. Dans ses observations du 17 juin 2024, le Préfet conclut au rejet du recours. Il rappelle que les deux logements créés en sous-sol ne sont pas conformes au RCU en révision et qu'ils n'ont pas pu être légalisés. Il relève aussi l'importance de la réglementation quant au type de logements admissibles et soutient qu'admettre des exceptions favoriserait le non-respect des prescriptions de

Tribunal cantonal TC Page 3 de 8 la zone et serait contraire à l'égalité de traitement. S'agissant de la proportionnalité, il relève qu'il appartenait à la recourante de tenter de mettre en conformité un seul des deux logements, tout en supprimant l'autre. Cela étant, la conformité des deux logements créés aux règles de salubrité n'a pas pu être démontrée sur

la base des documents fournis et la question de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) reste réservée. Par ailleurs, le Préfet estime que la suppression des deux cuisines, qui pourraient être revendues, est une mesure proportionnée, les surfaces pouvant toutefois rester habitables, dès lors qu'il s'agit uniquement de mettre en conformité le nombre de logements autorisés. Quant au délai pour rétablir l'état conforme au droit, l'autorité intimée indique pouvoir revoir l'échéance impartie, si l'administré agit de bonne foi. Enfin, elle conteste toute violation du droit d'être entendue de la recourante, une inspection locale n'étant en particulier pas de nature à modifier son appréciation. Dans ses observations du 17 juillet 2024, la commune conclut implicitement au rejet du recours et indique ne pas avoir de remarques particulières à formuler. Elle relève toutefois que les quatre logements semblent constituer une même unité, ne pouvant être considérés comme deux habitations individuelles de deux logements chacune, dans la mesure où elles ne sont pas séparées par un mur coupe-feu et ne disposent pas d'entrées séparées ouvertes sur l'extérieur. Dès lors, la suppression d'une seule des deux cuisines pourrait rendre la construction conforme à la zone. Dans ses contre-observations du 30 juillet 2024, la recourante soutient que les autorités intimées se contentent de rappeler la non-conformité des deux logements créés, ce qui n'est pas l'objet de la présente procédure. De plus, en lien avec la remarque de la commune, elle explique que les villas B et C disposent chacune d'une entrée séparée ouverte sur l'extérieur et qu'elles sont séparées par un mur coupe-feu. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits par la propriétaire concernée par la décision de rétablissement de l'état conforme au droit - 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 cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours. 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.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 3. La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue, au motif que l'autorité intimée n'a pas réalisé d'inspection locale et que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée. 3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). Selon la jurisprudence, il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que son destinataire puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause, étant précisé encore que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à la motivation de la décision est respecté, même si celle-ci est erronée (cf. arrêt TF 2C\_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1). Le droit d'être entendu comprend notamment aussi le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3). La jurisprudence admet que le

droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées). 3.2. En l'espèce, quoi qu'en dise la recourante, la motivation de la décision préfectorale est claire et suffisante. Le Préfet s'est en effet exprimé sur le principe de la proportionnalité et la bonne foi de la recourante ainsi que sur la possibilité de conserver l'une des deux cuisines. On ne voit pas ce que l'autorité intimée aurait pu ajouter. Par ailleurs, la recourante a parfaitement et sans ambiguïté été en mesure de saisir le contenu de la décision et de la contester devant le Tribunal cantonal, ainsi qu'en attestent les griefs soulevés. Partant, le grief de violation du droit d'être entendu sous l'angle de la motivation doit être rejeté. S'agissant de la requête tendant à la réalisation d'une inspection locale, le Préfet s'est exprimé expressément à ce sujet et a estimé qu'une telle mesure n'aurait pas été de nature à modifier son appréciation. Au vu des pièces versées au dossier qui permettent parfaitement de trancher le litige (cf. arrêt TF 1C\_10/2019 du 15 avril 2020 consid. 3), comme on va d'ailleurs le voir ci-dessous, il ne peut être reproché à l'autorité intimée de ne pas avoir procédé à une inspection des lieux. Partant, ce grief doit être rejeté. 4. 4.1. L'art. 167 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), 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, 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 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). 4.2. Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité de procéder à une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (cf. arrêts TC FR 602 2024 137 du 3 février 2025 consid. 3.2; 602 2024 44 du 3 octobre 2024 consid. 3.2; 602 2020 76 du 21 janvier 2021 consid. 2.2). Ce principe 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 exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 132 I 49 consid. 7.2). Dès lors, le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doive être automatiquement démolie. Le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est mineure ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public, ou encore lorsque l'intéressé a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts publics prépondérants (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6; arrêt TF 1C\_411/2016 du 21 avril 2017 consid. 7.1). 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. Dans ce cas, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit toutefois accepter que, dans un souci de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique, celle-ci attache une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients pour la personne touchée (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt TC FR 602 2024 13 du 17 juillet 2024 consid. 4.1).

4.3. S'agissant de la bonne foi de l'intéressée, il convient de relever que, contrairement à ce qu'elle soutient, la nécessité d'un permis de construire ressort de manière évidente de la loi, seul le choix de la procédure applicable pouvant s'avérer incertain. En effet, aussi bien l'art. 84 du règlement cantonal du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) (objets soumis à la procédure ordinaire) que l'art. 85 ReLATEC (objets soumis à la procédure simplifiée) prévoient que les changements d'affectation des locaux sont soumis à permis de construire. Le Tribunal de céans a d'ailleurs déjà eu l'occasion de préciser que la création d'un nouveau logement - mis à part le fait que cela peut toucher à la typologie des bâtiments admissibles dans la zone concernée - implique le respect de nombreuses règles concernant notamment la conception énergétique, la sécurité et la salubrité (locaux habitables, en particulier l'éclairage: art. 68 ReLATEC; grandeur minimale des pièces: art. 69 ReLATEC; vides d'étage: art. 70 ReLATEC; ensoleillement, éclairage et aération: art. 71 ReLATEC). Des normes doivent également être respectées en matière de cuisines et de locaux sanitaires (art. 72 ReLATEC). Il tombe sous le sens qu'en cas de création d'un nouveau logement, par division d'une habitation existante, il n'est pas assuré que, dans la partie nouvellement aménagée, les conditions légales d'habitabilité susmentionnées soient respectées. Dans ces circonstances, un intérêt public important postule de soumettre la transformation à l'obligation d'un permis de construire, de manière à

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 permettre à l'autorité compétente de contrôler la conformité au droit de la nouvelle habitation (arrêt TC FR 602 2019 92 du 12 septembre 2019 consid. 5). La recourante, active dans l'immobilier, ne peut ainsi prétendre de bonne foi qu'elle ignorait que la création d'un nouveau logement implique le respect de nombreuses conditions légales d'habitabilité, qui doivent faire l'objet d'un contrôle par les autorités et services compétents. Il importe ainsi peu que la surface habitable n'ait pas été modifiée, ni que le RCU encore en vigueur prévoit la possibilité de créer quatre logements. En effet, dès sa mise à l'enquête, une nouvelle réglementation est dotée d'un effet anticipé négatif (cf. art. 91 al. 1 LATEC) et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, peuvent en principe être autorisées uniquement les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementations (cf. arrêts TC FR 602 2023 86 du 10 juillet 2024 consid. 3.2; 602 2017 130 du 28 juin 2018 consid. 3.2). Dès lors que la révision générale du plan d'affectation des zones (PAL) mise à l'enquête publique pour la première fois en 2013 et approuvée partiellement en 2017 autorise uniquement les habitations individuelles (cf. art. 55 ReLATEC) dans la ZRFD I, dont fait partie l'art. bbb RF, la recourante ne pouvait prétendre à la seule application du RCU encore en vigueur permettant la réalisation d'habitations individuelles groupées (cf. art. 56 ReLATEC), soit la création de quatre logements. Partant, il ne saurait être question d'admettre que la recourante était de bonne foi en exécutant les travaux litigieux sans permis de construire. 4.4. Invoquant l'absence de proportionnalité de la mesure de rétablissement, la recourante souligne que les travaux sont de minime importance et que l'intérêt public lésé ne justifie pas la démolition des cuisines. S'agissant des intérêts à prendre en compte, l'intérêt public consiste

essentiellement dans la préservation de l'égalité devant la loi et de l'ordre juridique. La Cour de céans peut se rallier à l'importance accordée par le Préfet au fait de ne pas vouloir permettre l'instauration d'une politique du fait accompli qui ne pourrait qu'inciter d'autres administrés à agir de même. Cela consiste en un principe essentiel (cf. arrêt TC FR 602 2022 14 du 5 avril 2022 consid. 6.2). Face à cet intérêt public, l'intérêt privé de la recourante au maintien des deux cuisines ne saurait prévaloir, peu importe l'ampleur des travaux, l'absence d'augmentation de la surface habitable et de modification de l'aspect extérieur du bâtiment. En effet, il n'en demeure pas moins que les travaux réalisés ont pour conséquence le dépassement du nombre de logements maximal autorisé. Le fait que le RCU encore en vigueur autorise plus de logements n'est pas non plus à prendre en compte dans la pesée des intérêts en présence, dès lors qu'au moment de la création des logements supplémentaires - en 2016 selon les dires de la recourante -, le RCU en révision prévoyait déjà que la ZRFD I était destinée aux habitations individuelles, celui-ci devant également être respecté, comme il l'a été expliqué ci-dessus (cf. consid. 4.3). Les considérations de la recourante portant sur la nécessité de densifier sont en outre sans pertinence dans la présente procédure et auraient pu, cas échéant, être soulevées dans le cadre de la procédure de révision générale du PAL. En ce qui concerne les coûts d'une remise en état, ceux-ci ne sauraient faire obstacle au rétablissement de l'état de droit, surtout si l'on considère que la recourante a bénéficié pendant plusieurs années d'une situation illégale qu'elle a sciemment créée en mettant les autorités devant le fait accompli et dont elle a pu retirer un revenu locatif. Les deux cuisines peuvent en outre être

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 revendues (cf. arrêt TF 1C\_464/2016 du 14 juin 2016 consid. 2.2). Ayant construit sans autorisation, la constructrice doit assumer les coûts liés à la régularisation de la situation résultant de ses propres agissements illicites (cf. arrêt TC FR 602 2024 137 du 3 février 2025 consid. 5.6). Finalement, il n'existe pas de mesure alternative moins incisive permettant de parvenir au même résultat. En particulier, le maintien d'une seule des deux cuisines n'est pas apte à préserver les intérêts publics précités et compromettrait toujours des principes fondamentaux tels que l'égalité devant la loi, la sécurité du droit et l'application uniforme de la loi. En particulier, contrairement à ce que soutient la recourante, le maintien d'une seule des deux cuisines ne rend pas encore la construction conforme au RCU, dès lors que la création d'un nouveau logement exige également le respect des dispositions légales concernant notamment la conception énergétique, la sécurité et la salubrité (cf. consid. 4.3 ci-dessus), ce qui n'est pas démontré en l'état du dossier. Partant, la mesure de rétablissement de l'état de droit prononcée par le Préfet est proportionnée; il incombe cas échéant à la recourante de déposer une nouvelle demande de permis de construire qui sera soumise aux autorités compétentes. 5. Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté et la décision attaquée confirmée. Il convient en revanche de fixer un nouveau délai, expirant le 31 décembre 2025, pour procéder à la remise en état exigée, à défaut de quoi il sera procédé par substitution aux frais de l'intéressée. Ce délai paraît suffisant pour y remédier, y compris résilier cas échéant les baux à loyer, en particulier pour le terme fixé au 30 septembre. Au vu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuve formulées par la recourante, l'audition des parties n'étant notamment pas susceptible de modifier l'issue de la présente procédure (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées; 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TF 8C\_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2; TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2025, n. 2536; JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, art. 59, n. 59.4). 6. 6.1. Il appartient à la recourante, qui

succombe, de supporter les frais de procédure, conformément à l'art. 131 CPJA. 6.2. Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA a contrario). (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision préfectorale du 19 mars 2024 est confirmée. Toutefois, un nouveau délai expirant le 31 décembre 2025 est imparti à la recourante pour procéder à la remise en état exigée, à défaut de quoi il sera procédé par substitution à ses frais. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais 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

**E. 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 28 avril 2025/ape/mab Le Président La Greffière

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