

FR_GERICHTE 602 2024 95 vom 9. Dezember 2024

FR Kantonsgericht, 2024-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_95

FR: FR_GERICHTE 602 2024 95 du 9 décembre 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2024 95 del 9 dicembre 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 24

ss LAT sont remplies et permettent l'octroi de l'autorisation spéciale. Enfin, celle-ci se justifie

Tribunal cantonal TC Page 3 de 9 également par le principe de l'égalité de traitement, au motif que des installations similaires ont été autorisées dans d'autres cas. D. Par courrier du 27 août 2024, la commune conclut au rejet du recours. Elle soutient qu'un permis de construire est nécessaire et ne peut être délivré en zone agricole sans l'autorisation spéciale de la DIME, laquelle fait défaut en l'espèce. La commune relève que la roulotte n'a pas été déplacée depuis mai 2022, ce qui démontre, selon elle, qu'il s'agit d'une structure durablement installée nécessitant un permis de construire. Enfin, l'autorité communale affirme qu'elle n'a pas toléré d'autres installations similaires et que, par conséquent, le grief d'un traitement inégalitaire est infondé. Le 18 septembre 2024, la DIME conclut également au rejet du recours. Elle précise que la nature amovible de la roulotte ne change rien à la nécessité de disposer d'un permis de construire. Selon la DIME, la destination et la fonction de la roulotte sont avant tout dictées par des raisons de commodité et non par une nécessité technique imposant son emplacement. Enfin, la DIME affirme qu'elle n'a aucune pratique consistant à tolérer de telles installations. La recourante s'est déterminée spontanément le 7 octobre 2024. Elle maintient notamment qu'à son avis, il n'existe pas d'obligation de disposer d'un permis de construire pour l'installation de sa roulotte. Elle justifie la nécessité de cette installation par la fréquence de ses visites aux ruches (plusieurs fois par semaine) pour nourrir les abeilles. La nourriture étant conservée dans des bidons de

E. 25

litres, elle a besoin d'un lieu de stockage à proximité des ruches, ce qui, selon elle, exclut la notion de "convenance personnelle". La recourante soutient également que la présence de la roulotte ne porte pas atteinte aux terres d'assolement, puisque la parcelle est actuellement exploitée. Enfin, elle maintient son grief selon lequel elle a droit au permis en raison de l'existence d'autres installations similaires qui seraient tolérées ou auraient bénéficié d'autorisations. E. 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 la propriétaire concernée par le refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale, à compter de la notification simultanée des deux décisions par la commune, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de

procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). En outre, l'avance sur les frais de procédure a été versée en temps utile, de sorte que 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.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 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. Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c). Sont considérés comme constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés de manière non temporaire en un lieu fixe. L'exigence d'une relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées durablement au sol et facilement démontables (cf. ATF 123 II 256 consid. 3). Hors de la zone à bâtir, l'assujettissement a ainsi été admis pour des clôtures et barrières (cf. ATF 118 Ib 49 consid. 2b), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément ou un couvert servant de garage (cf. arrêts TF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3; 1A.92/11993 consid. 2a). Il en va de même pour des aménagements extérieurs tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (cf. arrêt TF 1A.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3). Par ailleurs, dans un arrêt 602 2020 65 du 17 mars 2021, la Cour de céans a jugé qu'un tipi installé chaque été pendant plusieurs mois en zone agricole, constituait une construction mobilière soumise à permis de construire, respectivement à autorisation spéciale, même s'il était démonté chaque hiver. La durabilité de l'installation, malgré son caractère amovible, a été le critère déterminant. De même, dans un arrêt AC.2007.0226 du 25 juin 2008, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a considéré qu'un abri de jardin amovible (barnum) installé sur une parcelle non bâtie en zone village constituait une installation soumise à autorisation au sens de l'art. 22 LAT. La Cour a retenu que l'utilisation durable de l'installation pendant la belle saison, malgré son démontage chaque hiver, justifiait l'exigence d'une autorisation (cf. ég. arrêt TC FR 602 2024 31 du 24 octobre 2024 consid. 3.2.3 qui retient qu'un abri pour chevaux mobile restait soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire même s'il est démonté à la fin de chaque période estivale et entreposé ailleurs). 2.2. Au niveau cantonal, l'art. 135 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les

constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 et d'opposition. Pour le surplus, le règlement d'exécution définit les objets dispensés de l'obligation de permis. (al. 3). L'art. 84 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) énumère les constructions et installations qui sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire et l'art. 85 ReLATEC celles qui y sont soumises selon la procédure simplifiée. En particulier, l'art. 85 al. 1 let. j ReLATEC dispose que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée les autres constructions et installations de peu d'importance qui ne sont pas utilisées ni utilisables pour l'habitation et le travail, telles qu'antennes de radio, abris pour petits animaux (poulaillers, clapiers...), garages, couverts à voitures ou places de stationnement, cabanes de jardin, bûchers, pergolas, couverts, jardins d'hiver non chauffés, biotopes, réservoirs de récupération d'eau de pluie, piscines et serres privées, sous réserve de l'art. 87 al. 1 let. b et e2 ch. 1 et 2. Quant à l'art. 87 ReLATEC, il prévoit les constructions et les installations qui sont dispensées de permis de construire. En particulier, ne sont pas soumises à permis les petites installations annexes telles qu'antennes paraboliques, terrasses de jardin non couvertes, cheminées de jardin privées, installations privées de jeux pour enfants, ainsi que les piscines à caractère saisonnier, démontées en fin de saison (al. 1 let. b) et les constructions et les installations mises en place de manière temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois (al. 1 let. e1). 2.3. En l'espèce, la roulotte litigieuse est utilisée pour le stockage de matériel de travail, notamment destiné à l'entretien des abeilles. Avec une surface au sol de plus de 15 m², elle est composée de façades et d'une plateforme métallique, sans comporter aucune ruche intégrée. Stationnée depuis le 24 mai 2022 sans avoir été déplacée, il est évident que son installation est destinée à durer tant que des ruchers se trouvent à proximité, ce qui démontre une volonté de stabilité et de pérennité. Ce n'est pas le fait, comme le soutient la recourante, qu'elle puisse être déplacée lors du retrait des ruchers qui est déterminant pour juger de son caractère durable. La Cour a déjà jugé que le caractère amovible et facilement déplaçable d'un objet mobilier n'est pas déterminant pour la dispenser d'une autorisation (cf. arrêt TC FR 602 2024 31 du 24 octobre 2024 consid. 3.2.2). En effet, l'installation durable de la roulotte sur la parcelle affecte le sol et impacte l'environnement et l'aménagement du territoire qui prévoit que la zone agricole, en principe, doit rester libre de constructions et d'installations. Par conséquent, en vertu des dispositions légales et de la jurisprudence susmentionnée, la roulotte installée durablement en zone agricole ne peut bénéficier d'une dispense de permis de construire au sens de l'art. 87 ReLATEC. Elle est donc soumise à l'obtention d'un permis de construire et d'une autorisation spéciale dès lors que la parcelle est située hors zone à bâtir. 3. 3.1. Pour qu'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou, alternativement, remplir les conditions des exceptions prévues aux art. 24 ss LAT. 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.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 Aux termes de l'art. 136 LATEC, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire. 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. En l'espèce, il est établi que la recourante n'exerce pas la profession d'agricultrice et que la roulotte litigieuse n'est pas destinée à une exploitation agricole. L'installation ne présente donc pas de vocation agraire au sens de l'art. 16a LAT et n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole.

3.2. Dès lors, il convient d'examiner si les conditions d'octroi d'une autorisation exceptionnelle, prévues aux art. 24 ss LAT, sont remplies.

3.2.1. A ce stade, plusieurs de ces exceptions peuvent être écartées d'emblée. L'art. 24a LAT, relatif au changement d'affectation sans travaux, est inapplicable en l'espèce, puisqu'il ne s'agit pas d'un simple changement d'affectation, mais bien de l'installation d'une roulotte. L'art. 24b LAT, concernant les activités accessoires à une entreprise agricole, ne peut manifestement pas être retenu car la recourante n'exerce pas d'activité agricole. L'art. 24c LAT, qui vise la rénovation ou la transformation partielle, n'est pas applicable car il ne s'agit pas de modifier un bâtiment existant, mais de légaliser une nouvelle installation. L'art. 24d LAT, relatif à la transformation ou au changement d'affectation d'un bâtiment protégé, est également inapplicable, car il n'existe pas de bâtiment protégé en l'espèce. Enfin, l'art. 24e LAT, qui concerne les transformations de bâtiments existants pour la détention d'animaux à titre de loisir, ne peut être retenu car il s'agit ici d'une construction indépendante destinée au stockage de matériel et non l'installation de ruchers en tant que tels.

3.2.2. Reste à examiner ce qu'il en est de l'exception prévue à l'art. 24 LAT. L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (cf. arrêt TF 1C_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1). L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques (p. ex. antenne de téléphonie mobile), des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol (p. ex. gravière, renaturation de cours d'eau) ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination; il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître que l'emplacement prévu est plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. ATF 141 II 245 consid. 7.6.2; arrêt TF 1C_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_74/2018 du 12 avril 2019 consid. 2.1). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit toutefois

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 être stricte, dès lors que ce dernier contribue à l'objectif de séparation entre le bâti et le non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a; arrêts TF 1C_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1; 1C_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1).

3.2.3. La Cour se réfère aux considérants de la décision attaquée et apporte les précisions suivantes. Il est admis, et non contesté en l'espèce, que l'implantation d'un rucher en zone agricole favorise l'équilibre écologique et la biodiversité. L'altitude, le taux de mortalité plus élevé des abeilles en zone à bâtir et les impératifs de sécurité justifient l'implantation de

ruchers hors de la zone à bâtir. De telles installations peuvent donc être considérées comme imposées par leur destination. Toutefois, il convient de préciser la notion de "rucher". Un rucher se définit comme un groupement de plusieurs ruches, installées au sol ou intégrées à la façade d'un petit pavillon. Ces ruchers présentent généralement un aspect spécifique et traditionnel, avec des façades en bois et des ruches colorées, s'intégrant harmonieusement dans le paysage rural. La définition restrictive du rucher admissible en zone non constructible se justifie par la volonté de limiter les constructions et installations liées à l'apiculture au strict minimum. Cette approche permet de préserver la zone agricole et d'éviter une urbanisation excessive. En outre, il est essentiel que les installations apicoles s'intègrent harmonieusement dans le paysage rural, tant sur le plan fonctionnel qu'esthétique. La définition retenue garantit cette intégration en privilégiant les ruchers traditionnels, composés de ruches installées au sol ou dans un petit pavillon en bois. Cela étant, la Cour relève tout d'abord que l'installation de roulottes ne correspond pas aux éléments typiques du paysage agricole fribourgeois. Elle rappelle ensuite que la construction d'un petit pavillon est admise pour autant qu'il intègre les ruches. Cette condition garantit un lien direct et physique entre l'installation et les ruchers, ce qui permet de préserver le caractère agricole de la construction et de limiter son impact sur le paysage. Or, en l'espèce, la roulotte litigieuse ne remplit pas cette condition. Elle constitue une installation indépendante des ruchers, destinée uniquement au stockage de matériel. Ce type d'installation n'est pas nécessaire à l'exploitation des ruchers et ne présente pas de lien fonctionnel direct avec ceux-ci. La Cour relève, enfin, que les pavillons autorisés pour les ruchers offrent déjà une certaine capacité de rangement pour le matériel apicole. Accepter une roulotte en complément ouvrirait la voie à une multiplication des installations annexes en zone agricole, ce qui compromettrait l'objectif de limitation des constructions hors zone à bâtir. La recourante déduit de la nécessité d'implanter des ruchers hors zone à bâtir que toute installation annexe devrait également être admise. Ce raisonnement est toutefois erroné. Le fait que le matériel d'entretien des ruches soit stocké dans une roulotte ne justifie pas encore son implantation en zone agricole. En effet, comme déjà dit, une telle installation ne s'apparente pas à l'aspect spécifique et traditionnel des ruchers. La Fédération fribourgeoise d'apiculture (FFA) confirme certes, dans une lettre du 26 septembre 2022, la nécessité de stocker le matériel d'entretien des ruches sur site. Toutefois, la Cour estime que ce stockage ne doit pas nécessairement se faire dans une roulotte de plus de 15 m², composée de façades et d'une plateforme métallique. Une telle construction ne peut être comparée aux pavillons de ruchers qui, eux, s'intègrent harmonieusement dans le paysage agricole. La Cour partage donc l'avis de la DIME selon lequel l'installation de la roulotte sert la convenance personnelle de la recourante. En effet, la convenance personnelle ne réside pas uniquement dans

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 le souhait de disposer d'une place de stockage pour le matériel, mais également dans le choix d'utiliser une roulotte, d'une dimension conséquente, à cette fin. La recourante a d'ailleurs initialement indiqué que la roulotte servait également à entreposer des outils de jardin, ce qui confirme son caractère non essentiel à l'activité apicole. De plus, il n'est pas démontré que la totalité de la surface de la roulotte soit nécessaire pour stocker le matériel apicole. La lettre de la FFA précitée ne permet pas d'établir ce besoin de manière précise. Il suit de là que l'autorisation spéciale ne peut pas être délivrée sur la base de l'art. 24 LAT. 4. Enfin, la recourante invoque le principe de l'égalité de traitement pour justifier l'octroi d'un permis de construire ou, à tout le moins, la tolérance de sa roulotte en zone agricole. 4.1. Le principe de la légalité de l'activité

administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (cf. arrêts TC FR 602 2021 178 du 10 mai 2023 consid. 2.3; 602 2019 139 du 2 avril 2020 consid. 3.1). Une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire: dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi. Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (cf. arrêts TC FR 602 2022 103 du 3 avril 2023 consid. 3.1; 602 2020 23 du 18 juin 2021 consid. 3.1). 4.2. En l'occurrence, la recourante n'a tout d'abord pas apporté d'éléments précis démontrant l'existence d'une pratique de la DIME consistant à autoriser le stationnement de roulottes en zone agricole pour le rangement de matériel. Cette allégation est d'ailleurs formellement contestée par la DIME. Rien n'indique non plus qu'elle ait adopté une pratique différente en matière de mise en conformité. Même si, par le passé, la pratique en matière de mise en conformité et de contrôle de la légalité des constructions en zone agricole a été moins stricte, la recourante ne peut en tirer un droit acquis. En effet, un propriétaire ne peut pas se prévaloir uniquement de la tolérance d'autres constructions illégales pour justifier sa propre situation. Il est compréhensible que l'État ne puisse pas conduire toutes les procédures de mise en conformité simultanément. Par conséquent, il ne saurait y avoir là de protection de l'égalité dans l'illégalité. Enfin, si le Tribunal constate pour la première fois l'illégalité d'une autorisation, il ne peut être lié par une pratique administrative non conforme à la loi. Une application erronée de la loi ne saurait se perpétuer indéfiniment. Ce principe est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de la concrétisation

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 d'un principe cardinal de l'aménagement du territoire, à savoir la séparation entre zone à bâtir et zone inconstructible. 5. 5.1. Au vu de ce qui précède, la Cour constate que les arguments avancés par la recourante ne sont pas fondés. La DIME a valablement refusé d'octroyer l'autorisation spéciale pour la légalisation de la roulotte. Cette autorisation étant une condition préalable à la délivrance du permis de construire, la commune a, à juste titre, refusé ce dernier. Par conséquent, le recours est entièrement mal fondé et doit être rejeté. 5.2. Il appartient à la recourante 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 fixer les frais à CHF 1'500.- et de les compenser par l'avance de frais de même montant prestée le 5 juillet 2024. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante. La Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Des frais de procédure de CHF 1'500.- sont mis à la charge de la recourante. 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

E. 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 9 décembre 2024/jfr Le Président Le Greffier-rapporteur

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