

FR_GERICHTE 602 2025 89 vom 29. September 2025

FR Kantonsgericht, 2025-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_89

FR: FR_GERICHTE 602 2025 89 du 29 septembre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2025 89 del 29 settembre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours du propriétaire, directement touché par la décision ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit, et qui peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), est recevable en vertu des art. 79 à 81, 114 al. 1 let. a CPJA et 167 al. 4 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

E. 3.1

L'art. 167 LATEC, 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

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 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. 3.2

À titre liminaire, la Cour constate que le recourant ne conteste pas l'ordre de remise en état relatif au local de rangement, c'est-à-dire la condamnation de son entrée, situé sous le garage. Il est également pris acte du fait que la DIME a renoncé à exiger une mesure de rétablissement pour le mur de soutènement. L'objet du présent litige est donc circonscrit à la légalité de l'ordre de suppression des parois latérales du garage. Il convient de souligner d'emblée que le recourant a tenté, par le passé, de faire légaliser les constructions illicites en déposant une demande de permis de construire (dossier FRIAC no fff). Confronté au préavis négatif du SeCA qui annonçait son intention de recommander le refus de l'autorisation spéciale, il a retiré sa requête, ce qui a conduit au classement de la procédure. Ce faisant, le recourant a renoncé à se prévaloir de la légalisation possible des travaux réalisés en violation du permis de construire no ddd du 18 novembre 2016. Il ne peut aujourd'hui, dans le cadre de la procédure subséquente de rétablissement de l'état conforme au droit, revenir sur cette question et tenter de faire valoir des arguments qui auraient dû être soutenus dans le cadre de la procédure de permis de construire. Ainsi, le grief selon lequel un garage préexistait déjà en 1945 et que les constructions illicites auraient implicitement pu être autorisées sur la base de la garantie de la situation acquise est tardif. Par conséquent, la question de la possible légalisation des constructions litigieuses est définitivement réglée et n'est plus pertinente dans le présent contexte. Le seul point à examiner est le bien-fondé de l'ordre de remise en état.

E. 4.1

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 959, p. 964 et 973; arrêts TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.1; 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1). 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 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. 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 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). 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. 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).

E. 4.3

En l'occurrence, il convient d'examiner si la décision de la DIME respecte le principe de la proportionnalité, en tant qu'elle ordonne la suppression des parois latérales du garage pour le rendre conforme aux plans approuvés dans le permis de construire no ddd du 18 novembre 2016.

E. 4.3.1

Dans ce contexte, la bonne foi du recourant ne saurait d'abord être retenue. Ayant lui-même déposé une demande de permis de construire et obtenu une autorisation en bonne et due forme le 18 novembre 2016, il ne pouvait ignorer le régime juridique spécifique applicable aux constructions hors de la zone à bâtir, ni son devoir de respecter scrupuleusement les plans et conditions du permis de construire n° ddd délivré le 18 novembre 2016. Ce dernier stipulait d'ailleurs explicitement que l'autorisation de construire était sujette à l'observation stricte des plans et des conditions des préavis communaux et cantonaux. Or, le recourant a sciemment contrevenu aux plans approuvés en 2016 qui prévoyaient un tel couvert. Sa construction est d'ailleurs doublement illégale. Non seulement le recourant a fermé tous les côtés du couvert, mais il a également créé en sous-sol un local de rangement non autorisé, modifiant ainsi substantiellement l'emprise et la volumétrie du projet initial. La construction litigieuse est donc matériellement bien différente que celle qui avait été autorisée, ce que le recourant ne pouvait de bonne foi ignorer.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8

E. 4.3.2

Le recourant, à l'instar de la commune dans ses observations, tend ensuite à minimiser la portée du principe de la séparation entre la zone à bâtir et la zone non constructible. Or, ce principe, de rang constitutionnel, répond à un intérêt public fondamental. Il vise à préserver la zone non constructible de toute construction et affectation non conforme à sa destination. En règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être démolies et ne sauraient être tolérées qu'à titre exceptionnel, lorsque l'écart par rapport au droit est mineur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, le droit fédéral fixe des

conditions très restrictives à la modification de bâtiments d'habitation préexistants hors zone à bâtir. L'art. 24c al. 4 LAT prescrit que les modifications apportées à l'aspect extérieur doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, à un assainissement énergétique ou viser une meilleure intégration paysagère. Précisant ces exigences, la directive cantonale sur les transformations partielles, dont la légalité a été confirmée par la Cour de céans (cf. arrêt TC FR 602 2023 100 du 21 octobre 2024), n'autorise la création de places de stationnement que sous la forme de couverts ouverts de toutes parts. Au surplus, la Cour ne peut s'empêcher de relever la différence manifeste entre les photographies de l'ancien bâtiment démoli en 2016, dont l'emprise au sol était d'ailleurs bien différente (cf. not. plan de situation du 10 mai 2016, ég. photographies qui figurent dans le diagnostic de la maison d'habitation du 17 mai 2016, dossier no ddd), et la construction neuve et moderne aujourd'hui en place, ce qui relativise fortement l'argument avancé par la commune et le propriétaire d'une simple continuité historique. À l'inverse, les motifs invoqués par le recourant – la protection contre la neige et la poussière – relèvent manifestement de la simple convenance personnelle. Dans ce contexte, il sied de rappeler que le législateur, en n'autorisant que des couverts ouverts, a précisément considéré que de tels garages fermés n'étaient pas indispensables à un usage d'habitation usuel en zone agricole. Dans ces conditions, l'intérêt public majeur à faire respecter la séparation des zones l'emporte clairement sur l'intérêt purement privé du recourant à conserver un garage fermé pour sa convenance personnelle. Ce dernier a d'ailleurs bénéficié pendant plusieurs années de l'usage de ces aménagements illégaux. Il y a lieu de rappeler que le recourant a mis consciemment les autorités devant le fait accompli. Un tel comportement, qui consiste à violer délibérément un permis de construire, ne mérite pas une protection particulière et pèse lourd dans la pondération des intérêts.

E. 4.3.3

Enfin, il y a lieu de relever que l'autorité intimée a déjà fait preuve d'une grande tolérance à l'égard du recourant. L'ordre se limite à exiger la suppression des parois latérales du garage, soit la mesure strictement nécessaire pour rendre l'ouvrage conforme à la directive sur les transformations partielles et au permis de construire initial. La DIME, en n'exigeant pas le strict respect des plans initiaux et en tolérant le maintien du local de rangement et du mur de soutènement, a déjà fait une application mesurée du principe de la proportionnalité. Le recourant, qui n'invoque au demeurant aucun coût de remise en état qui serait excessif, se voit imposer la mesure la moins incisive possible pour corriger l'illicéité constatée. Il n'existe donc aucune option alternative moins contraignante permettant d'atteindre le résultat voulu par la loi et tolérer l'ouvrage litigieux créerait un précédent fâcheux et porterait atteinte à la sécurité du droit ainsi qu'à l'égalité de traitement, en banalisant la distinction claire entre zone constructible et zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2022 80 du 5 juillet 2022 consid. 5.5).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8

E. 4.4

Il résulte de ce qui précède que l'ordre de rétablissement est non seulement conforme au droit, mais également parfaitement proportionné. Les griefs soulevés par le recourant doivent donc être rejetés.

E. 5.1

Partant, le recours est mal fondé et doit être entièrement rejeté. Cela étant, le délai d'exécution initialement fixé au 31 août 2025 a été, en pratique, suspendu par la présente procédure de recours. Pour tenir compte de la durée de celle-ci, il se justifie d'accorder au recourant un nouveau délai de durée équivalente pour s'exécuter. En conséquence, le chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée sera modifié en ce sens que le délai pour l'exécution des travaux de remise en état est reporté au 31 janvier 2026. La décision est confirmée pour le surplus.

E. 5.2

Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la procédure (art. 131 CPJA). Ils sont fixés à CHF 1'500.- en application des art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant, versée par le recourant le 23 juin 2025. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Le délai pour procéder aux travaux de rétablissement de l'état conforme au droit est prolongé au 31 janvier 2026. Pour le reste, la décision attaquée est entièrement confirmée. II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. III. 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 29 septembre 2025/jfr Le Président
Le Greffier-rapporteur

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