



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

602 2018 88

## **Arrêt du 1<sup>er</sup> février 2019**

### **II<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Président: Christian Pfammatter  
Juges: Johannes Frölicher, Daniela Kiener  
Greffière-rapporteuse: Vanessa Thalmann

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant,**

contre

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES CONSTRUCTIONS, autorité intimée**

#### **Objet**

Aménagement du territoire et constructions – Rétablissement de l'état de droit – Transformation sans permis d'un garage en studio en zone agricole

Recours du 20 juillet 2018 contre la décision du 20 juin 2018

## considérant en fait

A. A. \_\_\_\_\_ est propriétaire notamment des articles bbb et ccc du Registre foncier (RF) de la Commune de D. \_\_\_\_\_. Ces parcelles sont sises hors de la zone à bâtir.

B. Suite à la délivrance de l'autorisation spéciale par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 16 août 2006, la Préfecture de la Sarine a octroyé, le 25 août 2006, un permis pour la construction d'une habitation familiale sur les articles susmentionnés. Dans le cadre de l'exécution des travaux, le propriétaire a réalisé, en lieu et place du garage autorisé selon les plans du dossier, un studio au rez-de-chaussée de l'habitation; en outre, deux fenêtres et une porte ont été aménagées sur la façade Ouest du bâtiment, à la place de l'entrée du garage.

C. Dans le but de légaliser a posteriori ces travaux réalisés sans droit, le propriétaire a déposé une demande de permis de construire le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

La commune a rendu un préavis favorable avec conditions le 19 août 2013.

Par décision du 21 mars 2014, la DAEC a refusé l'autorisation spéciale.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis défavorable le 26 mars 2014, au motif que la surface brute de plancher limite était largement dépassée.

Par décision du 27 juillet 2016, le préfet a refusé la délivrance du permis de construire.

D. Ces décisions de la DAEC et du préfet sont entrées en force et le dossier a été transmis à la DAEC qui a ouvert, le 20 février 2017, une procédure de remise en état pour le studio précité.

Dans sa détermination du 13 mars 2017, le propriétaire a indiqué qu'il s'était trompé quant au potentiel d'agrandissement de la surface d'habitation à laquelle il avait droit.

E. Par décision du 20 juin 2018, constatant que le refus de permis de construire pour le studio était devenu exécutoire, la DAEC a ordonné le rétablissement de l'état conforme au droit en enjoignant au propriétaire de procéder à la cessation du contrat de bail relatif à la location du studio réalisé dans le bâtiment existant sis sur l'article bbb RF ainsi qu'à l'expulsion de sa locataire dans un délai échéant au 31 août 2018. Elle lui a également ordonné de procéder à la suppression et à l'évacuation des installations de sanitaires et de cuisine, y compris leurs arrivées d'eau, ainsi qu'au murage des deux fenêtres réalisées sans droit sur la façade Ouest du bâtiment existant dans un délai échéant au 30 septembre 2018. La DAEC a considéré que l'intérêt public à ce que l'affectation de la zone soit respectée et à ce que les principes de la légalité, de sécurité du droit ainsi que d'égalité de traitement soient préservés primaient sur l'intérêt privé, essentiellement financier, du propriétaire. Selon elle, cette mesure ne constitue pas une charge disproportionnée.

F. Par mémoire du 20 juillet 2018, le propriétaire a contesté cette décision devant le Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. A l'appui de ses conclusions, il fait essentiellement valoir que sa demande de mise en conformité aurait dû être examinée à la lumière du droit agricole, notamment en tenant compte des unités de logement (UL) nécessaires à l'exploitation de son entreprise agricole. Selon lui, suite à l'agrandissement de la stabulation, les UL en question ont augmenté, de sorte qu'il peut bénéficier d'une surface habitable plus grande et ainsi légaliser le studio litigieux. Il soutient que, partant, l'ordre de remise en état n'est plus justifié.

Le 29 août 2018, le recourant produit au dossier la constatation faite par le Service de l'agriculture (SAgri) des UL disponibles pour son entreprise agricole. Par lettre du 10 septembre 2018, il complète son recours, en soutenant que, sur la base de la constatation du SAgri, il a le droit de légaliser le studio. Il demande qu'un délai de deux mois lui soit octroyé pour déposer un nouveau permis de construire et que la procédure soit suspendue jusqu'à droit connu sur celui-ci.

G. Dans sa prise de position du 13 novembre 2018, la commune indique qu'elle n'a pas de remarques complémentaires à formuler, en se référant à son dossier.

Dans ses observations du 27 novembre 2018, la DAEC confirme sa décision. Elle renvoie à la détermination du SAgri du 14 novembre 2018. Elle relève qu'en espèce, un maximum de 20 UL est admissible pour l'exploitation et que cette limite est atteinte. Pour le surplus, la DAEC rappelle encore qu'il ressort du refus d'autorisation spéciale daté du 21 mars 2014 émis dans le cadre du permis de construire que le potentiel d'agrandissement des surfaces habitables de l'immeuble sis sur l'article bbb RF est d'ores et déjà atteint.

Dans une détermination spontanée datée du 10 décembre 2018, le recourant formule encore quelques remarques.

## en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits - 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. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

1.2. Selon l'art. 77 al. 1 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). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2.

2.1. L'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1) a la teneur suivante:

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Dans les cas visés à l'alinéa 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.*

<sup>3</sup> *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.*

<sup>4</sup> *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'alinéa 3."*

2.2. S'agissant du studio litigieux, la DAEC s'est référée, pour prononcer l'ordre de démolition, aux décisions de refus d'autorisation spéciale du 21 mars 2014 et de refus de permis de construire du 27 juillet 2016.

En effet, dans le cas particulier, il convient d'emblée de souligner que le recourant a eu la possibilité de légaliser la construction de cet aménagement. Dans le cadre de cette procédure, il a été constaté que la construction du studio n'était pas possible en zone agricole au vu de la législation en vigueur. Cette décision est entrée en force, ce que le recourant ne remet pas en question. Compte tenu de cette illégalité persistante et confirmée par décision, la DAEC n'a pas violé la loi en engageant une procédure de rétablissement de l'état de droit. Dans le cadre du présent recours, la DAEC a en outre confirmé sa position, refusant ainsi de reconsidérer sa décision.

Au demeurant, pour être complet, on peut relever que l'argumentation du recourant est peu compréhensible. On constate d'une part qu'en 2006, le permis de construire a été octroyé sur la base de l'art. 24c de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); l'ancienne ferme désaffectée a été remplacée par la villa familiale. Dans son courrier du 27 novembre 2018, la DAEC rappelle que le potentiel d'agrandissement des surfaces habitables de l'immeuble sis sur l'article bbb RF était déjà atteint en 2006 par la construction de la villa familiale, excluant la légalisation du studio sur la base de l'art. 24c LAT. D'autre part, il ressort clairement de la lettre du 24 novembre 2018 du SAgrri que le maximum d'UL pour l'exploitation est atteint. Selon la législation topique, l'ensemble des possibilités de logements d'une exploitation doit être pris en compte pour déterminer le besoin en UL. En l'occurrence, le maximum de 20 UL est atteint en prenant en considération la villa familiale ainsi que la ferme. Partant, le recourant ne peut ni prétendre à des UL supplémentaires ni soustraire du calcul les UL existants résultant de la villa familiale. Enfin, le manque d'entretien d'une partie des chambres à disposition dans la ferme ne saurait justifier que les UL correspondants soient transférés au studio litigieux. Par ailleurs, tous ces arguments auraient pu, respectivement dû, être invoqués dans le cadre d'un recours contre la décision de refus de l'autorisation spéciale du 21 mars 2014.

2.3. 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 (arrêts TC FR 602 2014 70 du 27 mars 2015 et 2A 07 70 du 11 mars 2008). 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 (ATF 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités; cf. également GRISSEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 349). Dès lors, le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doive être automatiquement démolie (arrêt TF 1C\_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 3.1).

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité (arrêt TF 1C\_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 3.1). Le constructeur peut se voir dispensé de

démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu d'importance 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 (ATF 111 Ib 213 consid. 6 / JdT 1987 I 564; ATF 123 II 248 consid. 4a). 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, toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit accepter que, soucieuse 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 de la situation pour la personne touchée (ATF 123 II 248 consid. 4a; 123 II 248 consid. 4a).

2.3.1. L'examen du dossier montre que l'autorité intimée a entendu le recourant conformément à l'art. 167 al. 3 LATeC, avant d'ordonner la mesure. Le dossier a été suffisamment instruit pour pouvoir examiner si le principe de la proportionnalité a été respecté.

2.3.2. S'agissant de la bonne foi, il est difficilement compréhensible que le recourant, qui de plus est agriculteur, ait pu ignorer la nécessité de devoir disposer d'un permis de construire pour affecter un garage à des fins d'habitation. Le recourant ne peut pas simplement expliquer qu'il s'est trompé quant à la surface habitable dont il pourrait bénéficier. En effet, indépendamment de cette question relative à la surface, le changement d'affectation d'un garage en un logement est soumis au permis de construire selon l'art. 84 du règlement fribourgeois du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11). Le recourant a donc dû se rendre facilement compte du fait que la situation du cas d'espèce était juridiquement précaire et, en conséquence, avec la précaution qu'on aurait pu attendre de lui (ATF 136 II 359 consid. 7.1), il aurait dû procéder à des vérifications. De surcroît, l'autorisation spéciale du 16 août 2006 le rendait explicitement attentif au fait que tout changement d'affectation devait être soumis à une nouvelle demande de permis.

Au vu de ce qui précède, il est difficile d'admettre que le recourant puisse se prévaloir de sa bonne foi.

2.3.3. Sous l'angle de l'intérêt public, il convient de tenir compte du fait que le droit fédéral a instauré un contrôle sur l'octroi de dérogations hors des zones à bâtir. L'art. 3 al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase, LAT prévoit que l'étendue des territoires affectés à l'habitat et aux activités économiques doit être limitée. Cette règle consacre le principe de la séparation des zones à bâtir, dont la délimitation est imposée par les art. 14 et 15 LAT, et des zones inconstructibles, pour maintenir le plus possible de territoires libres, éviter l'extension excessive ou désordonnée des agglomérations et empêcher la dissémination des constructions. L'art. 24 LAT, relatif aux constructions hors des zones à bâtir, est destiné à assurer la réalisation de cet objectif (ATF 116 Ib 377). La séparation entre zones à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4; 111 Ib 213 consid. 6b; arrêts TF 1C\_207/2015 du 9 septembre 2015 consid. 6; 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c). L'intérêt public poursuivi par l'interdiction d'une affectation manifestement non conforme à la zone est dès lors évident.

En l'espèce, la création d'un logement sans permis a été effectuée en zone agricole. Certes, on peut constater que l'habitation se trouve dans un bâtiment existant. Cela ne permet cependant pas de relativiser l'emplacement de ces constructions en zone agricole et encore moins de mettre en doute la conséquence juridique en résultant, soit l'application de règles strictes en ce qui concerne les possibilités de construire et de changer d'affectation.

Dans la présente occurrence, les dérogations à la règle ne sauraient être qualifiées de mineures. En effet, le souhait du recourant est d'utiliser cette surface litigieuse en zone agricole à des fins qui ne sont pas conformes à celle-ci. La législation fédérale restreint clairement l'utilisation des bâtiments existants. Il ne suffit pas qu'une construction soit déjà existante pour qu'elle puisse être utilisée à des fins non agricoles; de plus, le type d'affectation autorisée est limité. Tolérer l'habitation en zone agricole ne peut pas être considéré comme une dérogation mineure à ces principes.

2.3.4. Le recourant invoque également ses intérêts privés, en grande partie financiers ou de commodité personnelle. Un tel argument n'a généralement que peu de poids lorsque l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit est important (arrêt TC FR 602 2014 129 du 19 mai 2016), ce d'autant plus qu'au plus tard au moment de la réalisation des travaux d'agrandissement de ses locaux, le recourant aurait dû être conscient du caractère illicite de ce changement d'affectation. Les coûts liés à la désaffectation de l'habitation ne sont en l'occurrence pas importants au point de les rendre disproportionnés. La mesure impose certes un sacrifice au recourant, mais celui-là demeure raisonnablement exigible.

En outre, au cours de la présente procédure, il a été clarifié – si besoin était – que le recourant ne faisait pas valoir des faits nouveaux de nature à ce qu'il apparaisse évident qu'une nouvelle demande de permis de construire conduirait à l'octroi d'une autorisation.

2.3.5. Finalement, il n'existe pas de mesure moins incisive permettant de parvenir au même résultat. Notamment, une autorisation exceptionnelle n'est pas apte à préserver les intérêts publics tels que l'égalité devant la loi et l'ordre juridique et l'application uniforme de la loi puisqu'elle créerait un précédent et mettrait à mal la sécurité du droit et le principe de la séparation des zones à bâtir de celles agricoles.

### 3.

3.1. Manifestement mal fondé, le recours est ainsi rejeté. La décision attaquée est confirmée avec les précisions suivantes.

Dès lors que les délais au 31 août 2018 et au 30 septembre 2018 qui avaient été impartis au recourant par la DAEC pour procéder à l'expulsion de sa locataire et aux travaux de remise en état sont échus entretemps, de nouveaux délais doivent lui être impartis pour s'exécuter.

On note qu'en l'occurrence, s'agissant du contrat de bail qui lie le recourant à ses locataires, il apparaît disproportionné de faire abstraction des dispositions y relatives du code des obligations. Ainsi, il convient de tenir compte d'un délai de trois mois permettant au recourant de procéder à la résiliation du contrat de bail.

Le chiffre 2 du dispositif de la décision litigieuse est ainsi modifié comme suit:

"2. Il est ordonné à A. \_\_\_\_\_ de procéder à la cessation du contrat de bail relatif à la location du studio réalisé dans le bâtiment existant sis sur l'art. bbb du Registre foncier de la commune de D. \_\_\_\_\_. A cet effet, il cessera la location du studio à la fin du troisième mois qui suit la fin du mois dans lequel le présent jugement entrera en force."

Le chiffre 3 du dispositif de la décision litigieuse est en conséquence modifié comme suit:

"3. Il est ordonné à A. \_\_\_\_\_ de procéder à la suppression et à l'évacuation des installations de sanitaires et de cuisine, y compris leurs arrivées d'eau, ainsi qu'au murage des deux fenêtres

réalisées sans droit sur la façade Ouest du bâtiment existant dans un délai de 30 jours suivant le délai fixé au chiffre 2."

Pour le reste, la décision du 20 juin 2018 est entièrement confirmée.

3.2. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure conformément à l'art. 131 CPJA.

### **la Cour arrête:**

I. Le recours est rejeté.

Toutefois, les chiffres 2 et 3 de la décision du 20 juin 2018 sont modifiés comme suit:

"2. Il est ordonné à A. \_\_\_\_\_ de procéder à la cessation du contrat de bail relatif à la location du studio réalisé dans le bâtiment existant sis sur l'art. bbb du Registre foncier de la commune de D. \_\_\_\_\_. A cet effet, il cessera la location du studio à la fin du troisième mois qui suit la fin du mois dans lequel le présent jugement entrera en force."

"3. Il est ordonné à A. \_\_\_\_\_ de procéder à la suppression et à l'évacuation des installations de sanitaires et de cuisine, y compris leurs arrivées d'eau, ainsi qu'au murage des deux fenêtres réalisées sans droit sur la façade Ouest du bâtiment existant dans un délai de 30 jours suivant le délai fixé au chiffre 2."

Pour le reste, la décision du 20 juin 2018 est entièrement confirmée.

II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais 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 1<sup>er</sup> février 2019/jfr/vth

Le Président:

La Greffière-rapporteuse: