Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.13/2004/col

Arrêt du 14 avril 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A._____,
recourant,

contre

Commune de Haut-Intyamon, rue du Moléson 19,
1669 Albeuve,
Préfet du district de la Gruyère, place du Tilleul,
1630 Bulle,
Tribunal administratif du canton de Fribourg,
IIème Cour administrative, route André-Piller 21,
case postale, 1762 Givisiez.

Objet
art. 24c LAT; reconstruction d'un cabanon de jardin sis en zone agricole; rétablissement de l'état de droit,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 4 décembre 2003.

Faits:
A.
A._____ est propriétaire de la parcelle n°59ab de la Commune de Haut-Intyamon, dans le secteur des Sciernes d'Albeuve. Lorsque son père en a fait l'acquisition en juillet 1974, cette parcelle se trouvait en zone constructible. Elle a été colloquée en zone agricole dans le cadre du plan d'aménagement local communal approuvé par le Conseil d'Etat fribourgeois le 24 mai 1977. Elle comporte notamment un cabanon de jardin de 17 mètres carrés, avec une terrasse couverte d'une surface comparable et fermée sur trois de ses côtés, auquel on accède par des escaliers.
Dans le courant du mois d'août 2003, A._____ a fait appel aux services de l'entreprise Y._____, à Bulle, pour démolir le cabanon ainsi que la terrasse couverte et aménager une plate-forme au même endroit afin d'y déposer deux containers de respectivement 18 mètres carrés et 8,40 mètres carrés. Pour accéder au chantier, cette société a aménagé une piste provisoire dans le talus existant sur la parcelle voisine, dont elle est propriétaire.
Sur dénonciation de la Commune de Haut-Intyamon, le Préfet du district de la Gruyère a ordonné la suspension immédiate des travaux en date du 28 août 2003. Après s'être assuré auprès du Service cantonal des constructions et de l'aménagement qu'une légalisation du projet était exclue, il a, par décision du 30 septembre 2003, imparti à A._____ un délai au 30 novembre 2003 pour enlever les deux containers érigés illégalement sur sa parcelle et pour remettre en état le chemin d'accès aménagé dans la situation qui prévalait avant les travaux.
Le 15 octobre 2003, A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif). Le 20 octobre 2003, il a déposé auprès de la Commune de Haut-Intyamon une demande de permis de construire visant à régulariser la construction érigée sans droit, qui

est restée sans suite. Au terme d'un arrêt rendu le 4 décembre 2003, le Tribunal administratif a rejeté le recours de A._____ et lui a imparti un nouveau délai au 1er avril 2004 pour remettre les lieux en état. Il a considéré en substance que la nouvelle construction était contraire à l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) tant par sa taille que par son affectation. Il a également admis que la route d'accès était une construction nouvelle, dont l'implantation hors de la zone à bâtir n'était pas imposée par sa destination au sens de l'art. 24 LAT. Il a par ailleurs tenu l'ordre de démolition pour conforme au principe de la proportionnalité, tout en laissant indécise l'issue d'une éventuelle demande de permis de construire portant sur un ouvrage de dimension réduite, dont le volume correspondrait à l'ancien cabanon.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'ordre de démolition de la construction érigée aux Sciernes d'Albeuve et de lui octroyer le permis de construire relatif à cet ouvrage. Il prétend que la reconstruction du cabanon de jardin pouvait parfaitement être autorisée en vertu de l'art. 24c LAT et conteste la proportionnalité de l'ordre de remise en état qui lui a été notifié. Il fait également grief au Tribunal administratif d'avoir statué sans avoir attendu l'issue de la demande de régularisation du projet.

Le Tribunal administratif, le Préfet du district de la Gruyère et la Commune de Haut-Intyamon concluent au rejet du recours. L'Office fédéral du développement territorial propose également de le rejeter.

C.

Par ordonnance du 19 février 2004, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par le recourant.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Aux termes de l'art. 34 al. 1 LAT, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance à propos de la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les art. 24 à 24d LAT; il en va de même lorsque la décision attaquée confirme la démolition d'une construction réalisée sans autorisation, alors qu'une dérogation selon l'art. 24 LAT aurait été requise, qu'elle se fonde directement sur cette disposition (cf. ATF 129 II 321 consid. 1.1 p. 324) ou, comme en l'espèce, sur une disposition du droit cantonal (cf. ATF 118 Ib 234 consid. 1b p. 237).

En tant que propriétaire du terrain concerné et destinataire de l'ordre de remise en état, le recourant a qualité pour recourir en application de l'art. 103 let. a OJ (ATF 129 II 321 consid. 1.1 p. 324). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont au surplus réalisées, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.

Le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral sans être lié par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Il peut ainsi admettre le recours pour d'autres raisons que celles invoquées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (ATF 128 II 34 consid. 1c p. 37). Le Tribunal fédéral est cependant lié par les faits tels qu'ils ont été constatés par le Tribunal administratif, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ou incomplets (art. 105 al. 2 OJ).

3.

Le recourant admet que la construction litigieuse n'est pas conforme à la destination de la zone agricole et qu'une autorisation de construire ne pouvait lui être accordée sur la base de l'art. 22 al. 2 LAT (cf. ATF 112 Ib 404 consid. 3 p. 406). Il reproche au Tribunal administratif d'avoir appliqué de manière erronée l'art. 24c LAT en considérant que les conditions posées à une reconstruction n'étaient pas réunies.

3.1 Selon cette disposition, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone

à bâtir et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 OAT; ATF 127 II 209 consid. 2c p. 212), soit avant le 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398). De plus, la reconstruction d'un bâtiment détruit ou démoli situé en dehors de la zone à bâtir n'entre en considération que si celui-ci était encore utilisable conformément à son affectation et que son utilisation réponde toujours à un besoin (art. 42 al. 4 OAT; ATF 127 II 209 consid. 3a p. 212). La protection de la situation acquise ne s'étend en effet pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler (cf. arrêt 1A.250/2002 du 16 mai 2003, consid. 3.1; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 44 ad art. 24; voir aussi, Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert,
Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 595, p. 279, et ch. 608, p. 284). En outre, la construction de remplacement doit conserver dans les grandes lignes le volume et l'affectation de l'ouvrage initial. Cela signifie qu'un agrandissement par rapport au volume de l'ancienne construction est possible seulement tant que l'identité de la construction peut être conservée et si l'on peut encore parler d'une transformation partielle (cf. art. 42 al. 1 à 3 OAT; ATF 127 II 209 consid. 3a p. 212). Cette dernière notion correspond à celle développée sous l'empire de l'art. 24 al. 2 aLAT (ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219).
Selon la jurisprudence rendue en application de cette disposition, la transformation d'une construction existante peut consister aussi bien en un agrandissement ou en une transformation intérieure qu'en un changement d'affectation. Elle est partielle lorsque la modification apportée à l'ouvrage est mineure, en comparaison avec l'état de celui-ci avant les travaux, qu'elle respecte l'identité du bâtiment et qu'elle n'entraîne pas d'effets notables sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement; la transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 127 II 215 consid. 3a p. 218/219 et les références citées). L'art. 42 al. 3 OAT fixe à cet égard la proportion maximale à 30%, alors que la jurisprudence rendue sous l'empire de l'art. 24 al. 2 aLAT avait renoncé à définir une telle limite tout en retenant qu'une augmentation d'environ un tiers de la surface habitable excédait le cadre d'une transformation partielle (cf. ATF 112 Ib 94 consid. 3 p. 97). Par ailleurs, la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne, ni impliquer une destination économique entièrement nouvelle (arrêt 1A.247/1997 du 15 janvier 1998, reproduit à la RDAF 1998 I 158 consid.
2a p. 161 et les références citées).
3.2 En l'occurrence, le cabanon de jardin existait déjà lorsque le père du recourant a acquis la parcelle en juillet 1974 et se trouvait alors en zone constructible selon l'acte de vente, de sorte que l'art. 24c LAT est en principe applicable. Le Tribunal administratif n'a pas examiné si l'état de vétusté du bâtiment s'opposait à sa reconstruction. Ce point n'a fait l'objet d'aucune mesure d'instruction, alors même qu'il était de nature à faire obstacle au projet. Il n'est pas possible de le trancher sur la base des pièces versées au dossier. Peu importe cependant, car la construction litigieuse ne peut de toute manière pas être autorisée en application de l'art. 24c LAT pour les motifs retenus dans l'arrêt attaqué. Si la surface au sol des deux containers est effectivement inférieure à celle du cabanon de jardin et de la terrasse couverte réunie, elle est en revanche supérieure d'un peu plus du tiers à celle de l'ancien cabanon, selon les indications fournies par le recourant. Or, une terrasse couverte, mais ouverte sur l'un de ses côtés, utilisée pour des grillades dominicales durant la belle saison, ne saurait être assimilée à une construction entièrement fermée, du point de vue aussi bien de son affectation effective ou
possible à l'habitation que de son aspect extérieur. Aussi, le Tribunal administratif n'a pas violé le droit fédéral en considérant que l'identité de la construction originale n'était pas respectée par les deux containers érigés en lieu et place de l'ancien cabanon et de la terrasse couverte attenante, en tant qu'ils entraînent une augmentation de la surface habitable dans une mesure qui excède le léger agrandissement autorisé par l'art. 42 al. 3 OAT. Une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24c LAT n'entre dès lors pas en considération. Pour le surplus, il est manifeste que les deux containers de chantier ne sont pas imposés par leur destination hors de la zone à bâtir et qu'ils ne peuvent être admis au regard de l'art. 24 LAT.
Quant au chemin d'accès réalisé partiellement sur la parcelle voisine, il n'a rien de commun avec les escaliers qui permettaient auparavant d'accéder au cabanon de jardin et à la terrasse couverte; il s'agit donc non pas de simples travaux d'entretien ou d'amélioration soustraits à une autorisation de construire, mais bien d'un aménagement nouveau qui n'est admissible ni sur la base de l'art. 24c LAT, ni sur la base de l'art. 24 LAT.
4.

Le recourant conteste la proportionnalité de l'ordre de démolition et de remise en état des lieux qui lui a été signifié.
4.1 Cette mesure repose sur l'art. 193 al. 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, qui enjoint au préfet d'ordonner les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des travaux et la remise en état du sol, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés. Cette disposition laisse une certaine marge d'appréciation au préfet dans le choix de la mesure adéquate pour rétablir une situation conforme au droit, dont il doit faire usage dans le respect des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et en tenant compte des divers intérêts publics et privés en présence (cf. Christine Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, thèse Zurich 2000, p. 62).
Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit en effet s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). L'autorité renoncera cependant à une telle mesure 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 qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255).
4.2 Le recourant ne saurait se prévaloir de sa bonne foi. Il n'ignorait en effet pas que sa parcelle était classée hors de la zone à bâtir dès lors qu'il s'est précisément vu refuser la possibilité de se raccorder au réseau communal d'eau potable par la Commune de Haut-Intyamon pour cette raison, en date du 9 juillet 2003. Il a par ailleurs poursuivi les travaux malgré l'ordre d'interruption immédiate que les autorités communale puis préfectorale lui ont signifié. L'atteinte au droit fédéral n'est pas mineure. L'intérêt public à empêcher toute construction illicite hors de la zone à bâtir l'emporte sur l'intérêt privé purement financier du recourant à s'opposer à l'enlèvement des containers de chantier aménagés en lieu et place de l'ancien cabanon de jardin et à la remise en état des lieux. Ce dernier ne prétend pas que les frais de démolition et de remise en état seraient excessifs et feraient obstacle à une telle mesure. Par ailleurs, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse resterait colloquée en zone agricole dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local en cours. Une mesure moins grave sous la forme d'une remise en état partielle n'entre pas en ligne de compte, puisque le recourant a démoli l'ancien cabanon
et la terrasse couverte attenante et qu'une restitution de l'état antérieur n'est plus possible. Dans ces conditions, l'ordre de démolition litigieux répond à un intérêt public suffisant et n'est pas disproportionné. Enfin, étant donné qu'une régularisation des travaux était d'emblée exclue, à tout le moins sous leur forme actuelle, on ne saurait voir une quelconque violation du droit fédéral dans le refus de donner suite à la demande de régularisation déposée par le recourant relatif à cet objet, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si un projet de dimension réduite serait admissible au regard de l'art. 24c LAT (cf. Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, thèse Zurich 1999, ch. 2.4.1, p. 110).
5.
Le recours doit par conséquent être rejeté, le délai d'exécution étant toutefois reporté du 1er avril 2004 au 31 juillet 2004, vu l'effet suspensif accordé au recours par l'ordonnance présidentielle du 19 février 2004.
L'émolument judiciaire est mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a en revanche pas lieu d'allouer des dépens à la Commune de Haut-Intyamon qui a procédé seule (ATF 113 Ib 353 consid. 6b p. 356/357), ni aux autres autorités concernées (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Le délai imparti au recourant pour procéder à la remise en état des lieux selon le considérant 8 de l'arrêt attaqué est reporté au 31 juillet 2004.
3.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge du recourant.

4.
Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, à la Commune de Haut-Intyamon, au Préfet du district de la Gruyère et au Tribunal administratif du canton de Fribourg, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 14 avril 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: