

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 19 septembre 2007

Statuant sur le recours interjeté le 13 septembre 2004
(**2A 04 86**)

par

X., représenté par Me Jean-Claude Morisod, avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 9 juillet 2004 par **le Préfet du district de la Veveyse** accordant un permis de construire à **Z.** pour la construction d'un couvert à voiture;

(succession de constructions de minime importance / mise à l'enquête ordinaire ou restreinte; art. 172 ou 173 LATeC)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Z. sont propriétaires de l'art. W. du Registre foncier (RF) de la Commune de L. qui supporte leur maison familiale. Le 14 janvier 1994, ils ont déposé une demande de permis de construire un garage pour une voiture. Le projet a été mis à l'enquête du 28 janvier au 11 février 1994 et le Préfet du district de la Glâne a délivré le permis de construire nécessaire en date du 14 mars 1994.

Du 6 au 19 septembre 2002, les époux Z. ont mis à l'enquête restreinte la construction d'un couvert à voiture.

- B. Le 17 septembre 2002, X., propriétaire des art. RF qui jouxtent, au Nord-Ouest, la parcelle W. RF des époux Z., a formé opposition au projet de couvert au motif principal que, compte tenu de ses dimensions, il ne saurait être considéré comme une construction de minime importance au sens de la loi. Il ne pouvait dès lors bénéficier d'une enquête restreinte et être implanté à une distance aux limites inférieure à 6 m, conformément au règlement communal d'urbanisme (RCU).

Le 4 février 2003, X. s'est plaint auprès de la commune d'avoir rejeté son opposition sans respecter les formes. En effet, la décision, datée du 19 décembre 2002, avait été déposée anonymement dans sa boîte aux lettres, elle n'indiquait pas les voies de droit et le conseil communal n'avait pas pris la peine d'examiner le bien-fondé des arguments qu'il avait invoqué à l'appui de son opposition. Il a précisé que son courrier devait être considéré comme un recours à la Préfecture de la Glâne à l'encontre de la décision communale octroyant le permis de construire un couvert à voiture aux époux Z..

Le 10 février 2003, X. a confirmé son recours au Préfet du district de la Glâne en l'interpellant directement. Il a soutenu que le garage érigé en 1994 ne correspondait pas au projet mis à l'enquête à l'époque et qu'il ne constituait pas une construction de minime importance. Il devait dès lors respecter la distance aux limites de 5 mètres prévue par le RCU en vigueur en 1994. Il a requis une vérification afin d'obtenir les dimensions exactes de cette construction réalisée et s'est réservé le droit de demander une indemnisation. Finalement, il a demandé à ce que le garage soit implanté à distance réglementaire de sa propriété ou à ce que ses dimensions soient réduites afin d'être conformes au projet initialement mis à l'enquête en 1994.

- C. Le 3 juillet 2003, le préfet a diligenté une inspection des lieux, à la suite de laquelle X. a demandé des explications sur l'absence de représentants du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) à cette séance. Il a également critiqué le relevé sommaire des dimensions du garage effectué et requis la récusation du Préfet de la Glâne et de son Lieutenant.
- D. Par décision sur recours du 20 octobre 2003, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a accepté la demande de récusation présentée par X. et désigné le Préfet du district de la Veveyse comme suppléant.
- E. Le 9 juillet 2004 le Préfet du district de la Veveyse a, d'une part, délivré aux époux Z. le permis de construire un couvert, mis à l'enquête du 6 au 19 septembre 2002, et, d'autre part, rejeté l'opposition à ce projet formée par X., le 17 septembre 2002. Le préfet a considéré la construction comme étant un ouvrage de minime importance compte tenu de ses dimensions selon les plans déposés et vérifiées sur place, bien que de manière approximative. Par ailleurs, il a jugé tardives et infondées les critiques de l'opposant relatives au garage mis à l'enquête et autorisé en 1994.
- F. Agissant le 13 septembre 2004, X. a contesté devant le Tribunal administratif la décision du préfet du 9 juillet 2004 dont il demande l'annulation, sous suite de frais et dépens. Il conclut également à ce que le garage soit réduit aux dimensions des plans autorisés par la décision préfectorale du 16 mars 1994 et à ce que le couvert litigieux soit démoli.

Il fait valoir que le délai d'opposition de 14 jours à l'encontre du garage mis à l'enquête en 1994 ne lui est pas opposable, dès lors qu'il a agi de bonne foi en considérant que cette construction était conforme aux plans déposés. Il reprend également les griefs relatifs aux dimensions du garage et au non-respect du permis de construire octroyé en 1994, ajoutant qu'aucun certificat de conformité n'a été délivré par la commune.

S'agissant du couvert, le recourant estime que les modifications de projet mentionnées par la commune dans sa décision irrégulière du 19 décembre 2002 devaient faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête restreinte, dès lors qu'elles ont un impact sur la distance à la limite de sa propriété. En outre, il soutient que, du fait que le garage existant et le couvert litigieux sont accolés et que leur largeur combinée mesure plus de 8 mètres, ces deux constructions de minime importance doivent être considérées comme une seule construction ordinaire qui doit, dans son ensemble, respecter les prescriptions relatives à la distance aux limites et à la hauteur. Par

conséquent, la demande de permis de construire le couvert à voiture ne pouvait bénéficier d'une enquête restreinte au sens de l'art. 173 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

- G. Dans sa détermination du 11 octobre 2004, le préfet conclut au rejet du recours en reprenant les arguments figurant dans sa décision du 9 juillet 2004.

Dans leurs observations du 15 octobre 2004, les intimés Z. considèrent que le recourant fait preuve de mauvaise foi en demandant la réduction des dimensions du garage plus de 10 ans après la réalisation de celle-ci tout en soutenant que le non-respect des plans autorisés se voit immédiatement. S'agissant du couvert, ils font valoir qu'il n'est pas visible depuis la propriété du recourant. Il conclut dès lors principalement au rejet du recours, subsidiairement à ce qu'il soit déclaré irrecevable.

La Commune de L. a transmis sa détermination le 15 novembre 2004. Elle conteste les allégations du recourant selon lesquelles le pli communal daté du 19 décembre 2002 aurait été déposé non affranchi dans sa boîte aux lettres. En référence à la décision préfectorale, la commune conclut au rejet des griefs relatifs au couvert et à l'irrecevabilité des arguments concernant le garage.

- H. Après un deuxième échange d'écritures, le Juge délégué à l'instruction de la cause a suspendu, le 30 janvier 2006, la procédure jusqu'à droit connu sur le litige opposant les parties sur la radiation d'une servitude de passage à charge du fonds des intimés. Le 20 décembre 2006, la lère Cour d'appel civil du Tribunal cantonal a confirmé la radiation de la servitude de passage susmentionnée. La procédure administrative a pu ainsi être reprise le 26 mars 2007.

- I. Le 5 juin 2007, le Juge délégué a procédé à une inspection des lieux aux fins de contrôler les dimensions du garage et du couvert ainsi que la distance d'implantation de ceux-ci par rapport à la limite de propriété du recourant.

Suite à cette vision locale, le SeCA a été invité à se déterminer. A son avis, le garage autorisé en 1994 constitue une construction de minime importance et le couvert implanté entre ce garage et le bâtiment principal respecte les dispositions de l'art. 64 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11). Cela étant, il est patent que le couvert se trouve dans le prolongement du garage qu'il relie à l'habitation occupée par les intimés Z. Les deux annexes forment un ensemble construit qui, de par les dimensions ainsi cumulées, ne peut être

considéré comme une construction de minime importance, même si, pris séparément, le garage et le couvert le sont. Le SeCA en conclut que le couvert litigieux aurait dû faire l'objet d'une procédure ordinaire de permis de construire, conformément aux art. 72 ss RELATeC.

En droit:

1. a) En vertu des art. 176 al. 1 LATeC et 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), la Cour de céans est compétente pour traiter du présent recours.

De surcroît, déposé dans le délai et les formes prescrits, il est recevable à la forme (art. 79, 80 et 81 CPJA).

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. Les intimés sont d'avis que le recours au préfet est irrecevable, le recourant n'ayant contesté la décision du Conseil communal de L., du 19 décembre 2002, que le 4 février 2003, soit après l'expiration du délai légal de recours de trente jours.

Le recourant allègue quant à lui que la décision communale ne lui est parvenue qu'à la fin du mois de janvier 2003.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le fardeau de la preuve de la notification d'une décision par pli simple ainsi que de la date de cette notification incombe à l'autorité (ATF 124 V 400, 122 I 97, 114 III 51). Dans le cas d'espèce, la commune n'a pas été en mesure de démontrer à satisfaction de droit à quelle date sa décision du 19 décembre 2002, notifiée par pli simple selon ses dires, a été communiquée au recourant. Il faut relever en outre que cette décision ne mentionnait ni le délai ni les voies de droit.

C'est donc à juste titre que le préfet a considéré que le recours introduit le 4 février 2003 par X. contre la décision rendue par le conseil communal, le 19 décembre 2002, l'a été en temps utile.

3. Le garage érigé en 1994 a fait l'objet d'une mise à l'enquête ordinaire, du 28 janvier au 11 février 1994 (cf. FO 1994). Selon les propres déclarations du recourant, il était manifeste dès réception du permis que les intimés n'allaient pas respecter les dimensions telles que figurant sur les plans. Pourtant, ce n'est que dans le cadre de la procédure du permis de construire le couvert, mis à l'enquête du 6 au 19 septembre 2002, qu'il remet en question la construction du garage qui ne serait pas conforme aux plans déposés. A juste titre le préfet a considéré les griefs concernant la construction du garage comme irrecevables car tardifs.

C'est également avec raison qu'il a refusé d'entrer en matière sur la demande de rétablissement de l'état de droit faute d'une requête dans ce sens émanant de la commune ou du SeCA.

En effet, à supposer que le garage érigé en 1994 ne respecte pas les plans déposés - ce que le recourant n'a pas démontré et que l'inspection des lieux n'a pas établi -, aux termes de l'art. 193 al. 3 LATeC seuls l'autorité communale et le SeCA sont habilités à requérir du préfet les modifications, les adaptations ou la démolition d'une construction érigée de manière non conforme au permis délivré.

4. a) A teneur de l'art. 64 al. 1 RELATeC, pour les garages à voitures, les constructions immobilières et autres constructions de peu d'importance, construits en annexe d'un bâtiment principal ou isolément, la distance aux limites du fonds est au minimum égale à la moitié de la hauteur à l'intersection du nu extérieur de la façade et de la toiture, à condition toutefois que la construction ne nuise pas à un ensemble ordonné de bâtiments (let. a), qu'elle soit disposée de façon à ne pas entraver la lutte contre le feu (let. b), que sa plus grande dimension en plan ne dépasse pas 8 mètres (let. c).

Selon l'art. 64 al. 1 let. d RELATeC, il faut en outre que la hauteur de la construction ne dépasse pas 3,50 m au faîte et 2,80 m à l'intersection du nu extérieur de la façade et de la toiture; si la toiture de l'annexe est en prolongement de la toiture principale, sa hauteur au faîte se mesure au point de jonction avec la façade du bâtiment principal; s'il s'agit d'une construction à toit plat, sa hauteur totale ne peut dépasser 2,80 m. Enfin, les saillies d'avant-toits ne doivent pas excéder 0,60 mètres (art. 64 al. 1 let. e RELATeC).

- b) En l'espèce, des plans versés au dossier et de l'inspection des lieux, il ressort que le couvert est conforme à l'art. 64 RELATeC. Le recourant ne le conteste d'ailleurs pas.

Cela étant, il est également manifeste que le garage existant et le couvert litigieux forment un ensemble. De surcroît, ce dernier a été construit dans le prolongement du premier qu'il relie à la maison des intimés. Ce lien fonctionnel fait que l'ensemble garage/couvert doit être considéré comme une seule construction, sauf à vider l'art. 64 RELATeC de toute substance.

En effet, en prévoyant une procédure plus simple et des distances aux limites réduites pour les constructions de dimension modeste, il n'était manifestement pas dans l'intention du législateur de permettre la construction, par étapes successives, d'éléments de minime importance liés entre eux formant un ensemble dont les dimensions additionnées dépassent les 8 mètres prescrits par l'art. 64 al. 1 let. c RELATeC. Offrir cette possibilité irait manifestement dans le sens contraire fixé dans la loi et reviendrait à éluder les prescriptions relatives aux distances aux limites applicables aux constructions ordinaires.

Le couvert litigieux et le garage existant doivent dès lors être considéré comme un ensemble qui doit remplir les conditions fixées à l'art. 64 RELATeC afin de pouvoir être qualifié de construction de minime importance. Dans le cas contraire, les règles ordinaires sont applicables.

- c) Dans le cas d'espèce, il ressort des mesures effectuées lors de l'inspection des lieux que la largeur cumulée du garage et du couvert est de 8,59 mètres dans sa dimension la plus courte. De par la construction du couvert dans le prolongement du garage, ce dernier, à l'origine construction de minime importance, devient une partie de l'ensemble du fait du lien fonctionnel existant avec le couvert litigieux. Ainsi que dit plus haut, ce tout doit respecter les prescriptions relatives aux distances et à la hauteur applicables aux constructions ordinaires, sauf à détourner la loi. Tel n'est pas le cas puisque sa plus grande dimension en plan dépasse les 8 mètres fixés à l'art. 64 al. 1 let. c RELATeC. Il ne s'agit donc pas d'une construction de minime importance.
5. a) Selon les art. 170 al. 1, 173 LATeC et 73 al. 1 RELATeC, seules les constructions de peu d'importance peuvent faire l'objet d'une autorisation de construire du conseil communal; elles sont dispensées de l'enquête publique restreinte (procédure simplifiée).

Toutes les autres constructions sont quant à elles soumises à la procédure ordinaire du permis de construire qui est délivré, le cas échéant, par le préfet,

après enquête publique et préavis de l'autorité communale et des services de l'Etat (art. 172ss LATeC et 72 RELATeC).

- b) L'ensemble garage/couvert formant une unité architecturale et fonctionnelle d'une dimension supérieure aux normes fixées à l'art. 64 al. 1 let. c RELATeC, le couvert litigieux ne peut être considéré comme une construction de minime importance au sens de l'art. 173 LATeC. C'est donc à tort qu'il a bénéficié d'une procédure simplifiée. Dès lors, c'est également à tort que le préfet a rejeté le recours du recourant et confirmé l'octroi du permis délivré par la commune. Sa décision du 9 juillet 2004 doit par conséquent être annulée.
 - c) Au regard des conclusions du recourant, ce dernier n'obtient que très partiellement gain de cause. Dans la mesure où il demande principalement que le volume du garage construit en 1994 soit réduit aux dimensions des plans autorisés, le recours est rejeté (cf. consid. 3 ci-dessus). Quant au couvert, il appartient au préfet d'ouvrir une procédure en vue du rétablissement de l'état de droit. Compte tenu de la position tranchée du recourant, il est en effet vain de penser qu'il renonce à exiger le respect de la distance aux limites du fonds.
6. Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être très partiellement admis et la décision préfectorale du 9 juillet 2004 annulée. Le dossier lui est renvoyé pour qu'il statue à nouveau dans le sens des considérants.
7. Le recourant obtenant gain de cause dans une mesure minime, un tiers des frais de la présente procédure sont mis à sa charge. Les époux Z. en supporteront également un tiers alors que l'Etat, qui répond de l'activité du préfet, est exonéré de sa part (art. 131 et 133 CPJA).

Compte tenu de l'issue de la procédure, chaque partie supporte ses frais.

202.25;202.27;202.30;202.42;202.47