

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 5 décembre 2006

Statuant sur le recours interjeté le 22 juin 2006
(2A 06 46)

par

les époux **X.** et **Y.**,

contre

la décision rendue le 29 mai 2006 par le **Préfet du district de la Gruyère** par laquelle il a accordé un permis de construire avec dérogation à **P. et M.**;

(dérogation à la distance et qualité pour agir; art. 119 LR, 55 LATeC et 76 let. a CPJA)

Considérant :**En fait:**

- A. Le 8 février 2006, P. et M. ont déposé une demande de permis de construire pour une villa familiale avec couvert pour deux voitures, sur l'article Z. du Registre foncier (RF) de la Commune de O.. Une dérogation, avec inscription au RF, pour une construction à distance non conforme a également été requise. Le projet se trouve dans la zone résidentielle (ZR) du plan d'aménagement local (PAL) de la commune.

Par courrier du 24 février 2006, les époux X. et Y. ont formé opposition au projet. Ils se sont notamment plaints de l'importante dérogation aux limites à accorder afin de construire le garage. Ils ont estimé que ce dernier, trop proche de la route, va réduire la sécurité routière et craignent des empiètements sur leur parcelle lors des manœuvres de parcage. Ils ont finalement reproché au projet de ne pas respecter l'alignement des constructions.

La Commune de O. ainsi que l'ensemble des services de l'Etat concernés ont préavisé positivement le projet.

Une tentative de conciliation, organisée le 28 mars 2006, n'a pas abouti.

- B. Par décision du 29 mai 2006, le Préfet du district de la Gruyère a délivré le permis de construire et rejeté l'opposition. Il a retenu que l'ensemble des autorités appelées à se prononcer approuvait le projet et que la construction du garage n'entravait pas la visibilité routière. Il a ajouté qu'exception faite du couvert à voitures, la construction projetée respecte l'alignement des constructions.
- C. Le 22 juin 2006, les époux X. et Y. ont contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 29 mai 2006. Ils concluent à son annulation ainsi qu'au renvoi de la cause à la commune afin qu'elle suive la procédure prévue en matière de dérogation. A l'appui de leurs conclusions, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus et de l'absence de motivation de la décision préfectorale, pourtant garantie par les art. 90 ss. du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11). A leur avis, dès lors que la dérogation a été accordée par une autorité incompétente, cette informalité

leur a spolié une voie de recours. Sur le fond, ils allèguent une violation des conditions permettant l'octroi d'une dérogation au sens des art. 119 al. 1 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1) et 55 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Finalement, ils estiment que si la dérogation devait effectivement être octroyée, la construction litigieuse serait trop proche de leur propriété.

- D. Par mesures super-provisionnelles du 23 juin 2006, le Juge délégué à l'instruction a ordonné l'interruption des travaux jusqu'à droit connu de l'effet suspensif.

Par décision du 7 juillet 2006, le Tribunal administratif a estimé qu'il ne se justifiait pas, en l'espèce, de munir le recours de l'effet suspensif et, partant, a levé l'interdiction prononcée le 23 juin 2006.

- E. Le 13 juillet 2006, la Commune de O. a déposé ses observations. A son avis, la dérogation sollicitée ne concerne pas la villa qui est parfaitement implantée, mais le couvert pour voiture en tant que construction de minime importance.

Par courrier du 26 juillet 2006, le Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) s'est déterminé. Concluant au rejet du recours, il considère que le renvoi prévu à l'art. 119 LR n'englobe pas la garantie pour les voisins de s'exprimer lorsqu'il s'agit de statuer sur une requête de dérogation à la distance par rapport à une route. Il a également relevé que de pratique constante, par soucis d'économie de procédure, le Service des ponts et chaussées donne, dans son préavis sur le projet, son accord à de telles dérogations lorsque des dossiers comportant de telles demandes sont préavisés favorablement par la commune; ceci sans qu'il n'y ait de retour de dossier à la commune pour la rédaction d'une décision formelle.

Le Préfet du district de la Gruyère conclut également au rejet du recours. Il considère que les recourants n'ont pas été prétérités dans leurs droits, qu'ils ont pu faire valoir devant toutes les autorités concernées.

- F. Par courrier du 1er septembre 2006, les recourants ont confirmé leur recours et demandé à ce qu'une inspection des lieux soit organisée. Ils estiment que les règles de distances par rapport aux routes protègent, en sus des intérêts publics, les intérêts privés des voisins situés d'une part et d'autre de la route. Ils sont également d'avis que les erreurs procédurales commises justifient la prise en charge des frais de procédure par l'Etat de Fribourg, quelle que soit l'issue de la cause.

- G. Le 25 octobre 2006, une inspection des lieux a été organisée par le Juge délégué à l'instruction. Il a notamment constaté que le couvert projeté n'était pas de nature à restreindre la sécurité routière.
- H. Le 2 novembre 2006, les intimés se sont déterminés sur la séance d'inspection des lieux. A leur avis, le respect des distances routières entraînerait un préjudice excessif à leurs dépens. En effet, il exigerait l'édification d'un important remblai et des travaux pour stabiliser l'aménagement nouvellement créé. Ces travaux engendreront des risques de glissement de terrains. Enfin, ils estiment que la création du garage à distance réglementaire diminuerait d'une façon disproportionnée leur surface d'agrément.

Par courrier du 10 novembre 2006, les recourants ont remis leurs observations. Ils estiment que les intimés pouvaient disposer leur habitation d'une manière leur permettant de respecter la législation. S'ils avaient respecté la loi, ils n'auraient subi aucun préjudice excessif.

Le 15 novembre 2006, le SeCA s'est également déterminé. A son avis, l'implantation du couvert à voitures à distance réglementaire va entraîner un rehaussement du terrain naturel de 1.80 m alors que la loi en prévoit 1.50 au maximum (art. 22 RELATeC).

La commune et le préfet ont déclaré n'avoir aucune remarque supplémentaire à formuler.

En droit:

1. Le Tribunal administratif est compétent pour se saisir du présent recours contre la décision du préfet aussi bien en application de la norme générale de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) qu'en vertu des dispositions particulières des art. 176 LATeC et 132a LR.
2. La qualité pour agir devant le Tribunal administratif est définie par l'art. 76 let. a CPJA. Aux termes de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le critère retenu à l'art. 76 let. a CPJA correspond, mot pour mot, à celui des art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110) et 48 let. a sur la procédure

administrative (PA; RS 172.021). En outre, selon une pratique constante du Tribunal administratif, ce critère est interprété conformément à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application des deux dispositions fédérales précitées. Il s'ensuit que le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire (ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51, 379 consid. 4b p. 386 et les arrêts cités). L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir (ATF 120 Ib 431 consid.1 p. 433; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate (ATF 125 V 339 et ATA 2A 03 66 du 28 juillet 2003; ATF 123 V 115/116 consid. 5 et la jurisprudence citée).

En matière de construction, il convient de reconnaître la qualité pour agir à celui qui subit les conséquences du projet dans une mesure et avec une intensité plus grande que tout un chacun. Est pareillement touché celui à qui la construction mise à l'enquête publique apporte des inconvénients qu'il pourrait éviter grâce au succès de son recours (ATF 113 Ib 366, 109 Ib 200 et ATA 2A 94 112 de 4 mai 1995). Dans cette perspective, le droit de recourir contre une décision portant autorisation de bâtir n'appartient pas aux seuls voisins directs du projet de construction. Le cercle des personnes habilitées à agir est en principe plus étendu que cela, sans que l'on puisse, toutefois, le déterminer une fois pour toutes; il peut en effet varier notablement selon la nature et les dimensions de l'ouvrage en cause et suivant les effets qu'il serait susceptible de produire alentour. Il n'en demeure pas moins qu'afin d'éviter l'action populaire, le recourant doit pouvoir se prévaloir d'une atteinte revêtant une certaine importance (ATA 2A 94 112 du 4 mai 1995).

Enfin, on ne saurait admettre qu'un recourant dispose d'un intérêt spécial au recours lorsque son intervention n'a d'autres buts que la sauvegarde des intérêts généraux, soit une fonction qui appartient aux organes de l'Etat (cf. ANDRE GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. II, Neuchâtel 1984, p. 899).

3. a) Les recourants s'en prennent exclusivement au permis de construire dans la mesure où il contient une dérogation qui autorise les intimés à construire un couvert à voitures à une distance à la route inférieure à celle, réglementaire, de 8 mètres.
- b) Les limites de construction déterminent les limites au-delà desquelles des bâtiments, installations et autres ouvrages peuvent être construits de part et d'autre de la route (art. 115 LR) ou aux limites du fonds (art. 164 LATeC). Dans la mesure où ils imposent des restrictions, elles touchent à la liberté de construire des propriétaires. Elles sont les bases légales sur lesquelles s'appuient les autorités compétentes pour poser des conditions, imposer des restrictions, voire interdire une solution souhaitée pour un projet. Elles se justifient non seulement pour éviter de créer un danger pour la circulation mais aussi pour protéger les voisins de nuisances (art. 93 al. 1 et 2 LR). La planification locale, la sécurité contre le feu, les dangers naturels, la prévention de tout danger pour la santé de l'homme et des animaux (bruit, hygiène, ensoleillement, aération, esthétique) exigent également le respect de certaines normes et jouent un rôle de protection pour le voisinage (sur la question, cf. RICHARD A. KOCH, *Das Strassenrecht des Kantons Zürich, unter Berücksichtigung des Nationalstrassen- und Umweltschutzrechts*, Zurich 1997, p. 99 ss., 121 ss.; ATF 119 Ia 113 consid. 3b p. 117; WALTER HALLER / PETER KARLEN, *Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrecht*, tome I, 3.A., Zurich 1999, N 638). Ainsi, lorsque les distances minimales à la route ou au fonds ne sont pas respectées, les voisins peuvent en être affectés dans la mesure où les conditions d'hygiène sont péjorées, des immissions provoquées ou le danger potentiel d'incendie augmenté. Dès lors, compte tenu des buts poursuivis et des intérêts qu'ils protègent, le respect des normes s'impose de manière générale et l'octroi de dérogation constitue l'exception (BEZ 2006 no 43 consid. 3.1). Pour cette raison, une dérogation ne saurait être délivrée si elle s'oppose au sens et au but de la norme. En outre, cette dernière ne doit heurter ni un intérêt public majeur ni les intérêts prépondérants de tiers (art. 55 al. 1 LATeC; ALDO ZAUGG, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* du 9 juin 1985, 2e édit., Berne 1995, no 23 ad art. 12). En revanche, l'autorisation dérogatoire se justifie lorsque l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif (art. 55 al. 1 let. c LATeC; cf. également ATF 117 Ib 125 consid. 6d p. 134).
- c) En l'espèce, la parcelle des recourants n'est pas desservie par la route des Planchettes mais par une route située en amont de celle-ci. Leur fonds est situé au nord - est et en amont de la parcelle des intimés; il finit en talus à très forte déclivité en bordure de la route litigieuse. Les recourants ne possèdent aucun accès direct sur celle-ci du fait de la très forte déclivité du

terrain et elle échappe à leur vue. L'inspection des lieux a permis d'établir que le couvert à voitures, du moins à l'emplacement contesté, échappe également à leurs regards. Cela ressort d'ailleurs clairement des clichés pris sur place et versés au dossier. Il apparaît ainsi que les recourants ne peuvent pas se prévaloir d'un prétendu danger pour la circulation que créerait la construction du couvert, ni invoquer d'autres nuisances, sonores, visuelles ou encore d'hygiène, dont ils auraient à souffrir du fait de l'octroi de la dérogation. Les problèmes de croisement et de manœuvre auxquels ils font allusion - pour autant d'ailleurs qu'ils existent - ne les touchent manifestement pas puisque leur parcelle n'est pas desservie par cette route. Quant aux empiètements qu'ils ont constatés en bordure de leur parcelle, ils ne sont de toute évidence pas dus au couvert à voitures - qui n'est pas encore construit - mais ont été causés par le trafic des camions du chantier. Au demeurant, on ne voit pas pour quelle raison la construction du couvert obligerait les conducteurs à empiéter sur la parcelle des recourants, compte tenu de la largeur de 4 m de la route des Planchettes qui suffit à manœuvrer sans difficultés particulières.

Quant à prétendre qu'une modification de l'implantation du garage aurait pour effet de déplacer la villa d'une manière plus favorable aux recourants, il faut constater que la maison d'habitation est construite et que, par conséquent, le sort du couvert à voitures ne va en rien modifier son implantation, définitive.

- d) Il ressort des considérants qui précèdent que les recourants n'ont pas fait la démonstration que l'autorisation de construire le couvert à moins de 8 m de l'axe de la route des Planchettes les touche plus que tout un chacun. En outre, l'admission du recours ne leur procurerait manifestement aucun avantage pratique. Au contraire, exiger l'implantation du couvert à la distance de 8 m aurait vraisemblablement pour conséquence de le rendre visible depuis leur immeuble, ce qui, précisément, semble leur être insupportable. En réalité, les recourants reprochent au bâtiment principal sa hauteur et son implantation dans le talus. A défaut d'avoir trouvé des arguments valables pour s'opposer à la construction de la maison des intimés, ils essayent, en vain, de la contester au motif de l'octroi de la dérogation. Ce moyen ne saurait justifier la qualité pour agir qui doit, par conséquent, leur être refusée.

Ils n'avaient d'ailleurs pas non plus la qualité pour s'opposer au couvert devant la préfecture dès lors que, pour former opposition, le voisin doit également disposer d'un intérêt suffisant (art. 172 al. 1 LATeC).

- e) Enfin, l'examen du dossier montre que les éventuelles informalités qui auraient pu émailler la procédure de dérogation ne sont de toute manière pas

importantes au point de provoquer la nullité de l'acte. Les voisins véritablement concernés ont été avisés en bonne et due forme de l'existence de la dérogation et ont pu se déterminer en connaissance de cause.

4. Le défaut de qualité pour recourir – de même que celle d'opposant - étant établi, le recours doit être déclaré irrecevable.

Il appartient aux recourants qui échouent dans leurs conclusions de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. . Pour les mêmes raisons, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité de partie (art. 137 al.1 CPJA).

202.20