

602 2010-7

Arrêt du 8 juillet 2010

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :

Christian Pfammatter

Juges :

Josef Hayoz, Michel Wuilleret

PARTIES

ALLIANCE PIERRES VIVANTES, pl. de la Gare, 1678 Siviriez, **recourante**, représentée par Me Christoph Joller, avocat, av. de Tivoli 3, case postale 768, 1701 Fribourg,

contre

PREFECTURE DU DISTRICT DE LA GLANE, Château, 1680 Romont FR, **autorité intimée**,

DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, **intimé**,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 29 janvier 2010 contre la décision du 1^{er} décembre 2009

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. En février 1991, la société coopérative APV-Bâti a acquis la parcelle art. 951a du registre foncier (RF) de la Commune de Siviriez, sur laquelle est érigé un bâtiment qui abritait l'ancien Buffet de la Gare, la parcelle étant à cette époque colloquée en "zone sans affectation spéciale". Ce bâtiment est loué depuis lors à l'association Alliance Pierres Vivantes (APV), qui est une assemblée chrétienne évangélique, perçue par beaucoup comme une secte.

Le bâtiment sert de lieu de culte et de rencontres, tout en abritant également les services administratifs de l'association. De fréquents séminaires et cours de formation y sont organisés. Un permis de construire pour des travaux de minime importance (transformation de trois fenêtres en sous-sol, aménagement d'une terrasse en bois) a été accordé le 30 mars 1995 par la commune afin de permettre le changement d'affectation qu'impliquait l'utilisation des locaux dans ce sens.

B. Le 29 août 1995, la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles a accordé à l'association l'autorisation d'ouvrir et de mettre en place une école privée dans le bâtiment, à condition que les exigences de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions soient satisfaites.

Opposée à la création d'une école privée pour ce mouvement évangélique, la commune a refusé d'affecter le terrain concerné à la zone à bâtir et, lors de la dernière modification du plan d'aménagement local, l'a placé en zone agricole.

C. Suite à la résiliation, pour le 30 juin 2010, du bail des locaux scolaires que l'association APV louait à Payerne, la société APV-Bâti a déposé, le 2 juillet 2009, une demande de permis de construire, intitulée "transformation intérieure et démolition de l'annexe", qui vise à compléter les aménagements d'une école dans l'ancien buffet de gare. Elle a fondé sa requête sur les art. 37a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 44 (recte, 43) de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), entrés en vigueur en 1998, qui protègent la situation acquise.

Le projet n'a pas suscité d'opposition lors de sa mise à l'enquête publique.

Le 3 août 2009, la commune a préavisé favorablement la demande de permis en soulignant que "si ce bâtiment est utilisé pour des réunions, séminaires, formation d'adultes, le préavis est favorable. Si ce bâtiment est utilisé pour une école, le préavis est défavorable, une école ne correspond pas au plan d'affectation des zones".

D. Le 24 novembre 2009, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a accordé l'autorisation spéciale nécessaire à l'exécution du projet hors de la zone à bâtir en constatant que celui-ci peut être admis en application des art. 37a LAT et 43 OAT. Elle a réservé de manière générale les conditions figurant dans les préavis des services de l'Etat et des autres organes consultés.

E. Le 27 novembre 2009, tout en émettant un préavis de synthèse favorable, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rappelé à la préfecture qu'il fallait prendre en considération les remarques émises par le conseil communal, le 3 août 2009.

F. Le 1^{er} décembre 2009, le Préfet du district de la Glâne a accordé à la société coopérative APV-Bâti le permis de construire requis. Il a souligné que "le bénéficiaire du permis est spécialement rendu attentif au fait que, comme le relevait la commune, les locaux ne peuvent en aucun cas être utilisés comme école, respectivement pour y dispenser des cours au sens de la loi scolaire en particulier".

G. Agissant le 29 janvier 2010, l'association APV a contesté devant le Tribunal cantonal la condition assortissant le permis de construire délivré le 1^{er} décembre 2009. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à la nullité de cette condition et, subsidiairement, à son annulation.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une violation de l'art. 25 al. 2 LAT et de l'art. 59 de l'ancienne loi de 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (aLATeC) dès lors qu'il n'existe aucune base légale qui permet à la préfecture de fixer une condition relative à l'affectation de bâtiment hors de la zone à bâtir. Elle estime que la condition litigieuse est en contradiction avec l'autorisation spéciale de la DAEC, étant entendu que la réserve générale que celle-ci a émise est une clause de style qui ne peut pas concerner le préavis de la commune.

La recourante invoque également une violation de l'art. 37a LAT qui fixe de manière exhaustive les conditions du droit à la transformation de bâtiments non conformes à la zone agricole. L'ancien Buffet de la Gare bénéficie des allègements prévus pour les constructions à usage commercial situés en zone agricole, étant précisé qu'une école privée entre dans la notion de bâtiment commercial par opposition à un bâtiment d'habitation et qu'aucune restriction d'utilisation ne peut se fonder sur l'art. 44 (recte, 43) OAT dès lors que l'affectation en école ne nécessitera aucune extension des équipements existants et ne provoquera aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement.

La recourante prétend que le refus de la préfecture à ce que le bâtiment soit affecté à une école ne repose sur aucun motif de police des constructions, ni sur aucun motif d'aménagement du territoire. Il ne saurait être question d'invoquer la non-conformité à la zone pour interdire le changement d'affectation dès lors que la finalité même de l'art. 37a LAT est justement de permettre le changement complet d'affectation de constructions non conformes à la zone agricole. La loi scolaire à laquelle renvoie le préfet ne permet pas de décider quels locaux peuvent être affectés en école. C'est à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) qu'il appartient de décider dans le cadre de l'autorisation d'ouverture de l'école si les lieux sont adéquats. La recourante souligne que le critère qui a dirigé la distinction entre formation d'adultes (admise) et celle d'enfants n'est pas celui – absurde – de la non-conformité à la zone, mais bien la peur irrationnelle et subjective des autorités face à l'installation d'une école constituant un élargissement des activités d'une association dont elles emblent se méfier.

Enfin, la recourante estime que la décision est discriminatoire dans la mesure où il apparaît que le motif véritable de la restriction querellée est en fait celui de l'appartenance de la recourante à un mouvement religieux, pour lequel une frange de la population de la Glâne et, plus particulièrement, les autorités communales de Siviriez nourrissent de la méfiance.

Parallèlement à son recours, l'association APV a déposé une requête de mesures provisionnelles visant à être autorisée à utiliser comme école les locaux sis dans le bâtiment litigieux jusqu'à droit connu sur son recours.

H. Dans ses observations du 24 février 2010, la commune a maintenu son préavis négatif en soulignant qu'une école doit être située en zone d'intérêt général et non en zone agricole.

Le 12 mars 2010, le préfet a conclu principalement au rejet du recours et, subsidiairement, à la suspension de la procédure de recours jusqu'à droit connu sur la demande d'autorisation pour l'ouverture d'une école privée formulée en date du 18 décembre 2009, par l'association APV auprès de la DICS. Rappelant que, selon l'art. 175 aLATeC, il appartient au préfet d'assurer la coordination des procédures, il a jugé qu'il était indispensable de rendre attentif la recourante que les locaux ne pouvaient en aucun cas être utilisés comme école sans autorisation fondée sur la loi scolaire. Dès lors que le dossier ne contenait aucune indication que des démarches avaient été faites dans ce sens, il était normal de rendre l'intéressée attentive à ces exigences.

Pour sa part, la DAEC conclut également au rejet du recours. Elle relève que la recourante n'a pas indiqué, dans sa requête, qu'elle entendait utiliser le bâtiment en école au sens de la loi scolaire. La Direction ne s'est pas prononcée sur le changement d'affectation du bâtiment d'origine (buffet de gare) en école, dans la mesure où les transformations demandées correspondaient à l'affectation implicitement admise lors du permis de construire octroyé en 1995 (à savoir: salle de réunion/de formation pour adultes). Elle a vérifié que les transformations des locaux "annexes" en locaux "habitables" (dont notamment l'aménagement de WC) en relation avec l'affectation faite depuis 1995 étaient conformes aux conditions des art. 37a LAT et 43 OAT; ce qui était le cas.

I. Le 21 avril 2010, la recourante a déposé des contre-observations dans lesquelles elle reprend pour l'essentiel, en les développant, les arguments invoqués dans le recours. Elle s'oppose à la suspension de la procédure proposée par le préfet.

J. Par décision du 28 juin 2010, la DICS a rejeté la demande de l'association APV visant à ouvrir une école privée à Siviriez au vu de l'absence de qualification professionnelle suffisante d'une partie du corps enseignant (un superviseur sur six et cinq intervenants sur six non autorisés) et en raison du litige relatif à l'utilisation du bâtiment qui doit accueillir l'école privée projetée.

e n d r o i t

1. a) 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. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 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 (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut

d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. Selon l'art. 176 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), les demandes de permis mises à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de cette loi, le 1 janvier 2010, sont traitées sur la base de l'ancienne loi du 9 mai 1983 (aLATeC). Du moment qu'en l'espèce, la mise à l'enquête publique remonte au 10 juillet 2009, l'ancien droit est applicable à la présente affaire.

3. Il ne fait aucun doute que le changement d'affectation du bâtiment requis par la recourante le 2 juillet 2009 est conforme aux art. 37a LAT et 43 OAT. On doit même considérer, avec la DAEC, que le permis de construire accordé par la commune le 30 mars 1995 comportait déjà l'autorisation de changement d'affectation du buffet de la gare en bâtiment d'enseignement et de rencontres. La seule portée réelle de l'autorisation spéciale du 24 novembre 2009 ne concerne effectivement que la transformation des locaux "annexes" en locaux "habitables" et cette transformation peut manifestement être autorisée par le droit fédéral invoqué.

Dans la mesure où le but même de l'art. 43 OAT est de permettre les changements d'affectation de constructions artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone, les objections de la commune fondées sur la non-conformité à la zone agricole du bâtiment d'enseignement sont d'emblée sans pertinence.

4. En réalité, la seule question qui se pose est celle de savoir si l'autorité pouvait subordonner le permis de construire à la condition que le bâtiment ne serve pas d'école au sens de la loi scolaire alors même que son utilisation pour les rencontres, la formation des adultes et la formation continue est unanimement reconnue comme étant parfaitement conforme à la loi.

a) L'adoption de charges et conditions liées à une autorisation de construire a pour but d'assurer une construction conforme au droit dans des cas où, à défaut, un risque existe que l'ouvrage soit édifié ou utilisé en violation de la loi (cf. A. ZAUGG / P. LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Berne 2007, ad art. 38/39 n° 15a). Les autorités ne sont donc pas habilitées à subordonner le permis de construire à n'importe quelle charge ou condition. La mesure doit servir à assurer que le bâtiment ou l'usage qui en sera fait respectera le droit en vigueur. Cela suppose dès lors une relation raisonnable entre la construction et la mesure (ATC du 11 mars 2010, 602 09 44) et implique, bien évidemment, que celle-ci n'empiète pas, matériellement, sur les compétences d'une autre autorité appelée à se prononcer.

b) Selon l'art. 102 de la loi scolaire (LS; RSF 411.0.1), une autorisation de la DICS est nécessaire pour ouvrir une école privée. Le préfet et la DAEC n'ont aucune compétence dans ce domaine. En reprenant expressément (préfet) ou indirectement par renvoi (DAEC) la condition proposée par la commune, les autorités de permis de construire et d'autorisation spéciale ont clairement outrepassé leurs compétences. En effet, la condition litigieuse revient en réalité à interdire l'usage du bâtiment à des fins scolaires. Or, ce n'est pas le but de la procédure de permis de construire d'examiner cette question. Cela est d'autant plus vrai qu'une procédure spéciale a été introduite en application de l'art. 102 LS devant la DICS et qu'en se prononçant sans y être habilités le préfet et la DAEC se sont substitués indument à l'autorité compétente qui n'avait pas encore statué. L'examen de la décision de la DICS du 28 juin 2010 montre d'ailleurs que

celle-ci prend motif du présent litige pour estimer que la recourante ne dispose pas de locaux adéquats au sens de la loi scolaire. En d'autres termes, en ne se cantonnant pas à leur mission qui relève exclusivement du droit public de la construction, le préfet et, dans une moindre mesure, la DAEC ont faussé le système mis en place par le législateur.

c) Le préfet ne peut pas justifier son intervention par le souci d'assurer la coordination entre la procédure de permis de construire et la procédure d'autorisation d'ouvrir une école privée.

L'octroi d'une autorisation d'ouvrir une école privée est une décision indépendante et distincte du permis de construire, de sorte qu'une coordination formelle des procédures n'est pas nécessaire. Quant à la coordination matérielle, elle est organisée par la loi dès lors que, selon l'art. 102 LS, la DICS est désignée comme autorité compétente pour juger si les locaux proposés par le requérant sont adéquats ou non pour accueillir une école privée.

Il n'y a donc pas de place pour une condition du permis de construire qui se substitue à la décision de la DICS sur la question de l'adéquation des locaux.

d) Dans ses observations, le préfet prétend que la condition ne visait qu'à attirer l'attention de la requérante sur la nécessité d'obtenir l'autorisation de la DICS. Il perd de vue cependant qu'en choisissant d'interdire d'utiliser les locaux comme école, il a préjugé sans droit de la décision de cette Direction. Pire, il a rendu impossible l'octroi de l'autorisation d'ouvrir l'école privée puisque la condition illégale du permis de construire a eu pour effet indu de rendre inadéquats les locaux au sens de l'art. 102 LS. Il ne saurait être question dès lors de réduire la portée de la condition à un simple avertissement. La situation aurait été différente si le préfet s'était limité à subordonner la possibilité d'ouvrir une école à l'obtention de l'autorisation idoine de la DICS; ce qu'il n'a pas fait.

5. Du moment que ni le préfet, ni la DAEC n'ont la compétence de statuer sur l'autorisation de l'art. 102 LS, la condition litigieuse – qui revient à refuser cette autorisation – est manifestement nulle.

Le recours doit donc être admis pour ce motif sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, par ailleurs, le comportement des autorités de permis de construire et d'autorisation spéciale était discriminatoire envers la recourante.

6. Le fait que la DICS ait refusé l'autorisation d'ouvrir une école privée par décision du 28 juin 2010 ne rend pas sans objet la présente procédure, limitée à la question du permis de construire. Compte tenu des motifs du refus de cette autorisation scolaire, l'arrêt de ce jour a pour effet de clarifier l'affectation possible du bâtiment et de permettre, cas échéant, une saine appréciation par l'autorité compétente de l'adéquation de celui-ci aux fins d'école privée.

En revanche, compte tenu de l'issue du recours, la demande de mesure provisionnelle et la demande de suspension de la procédure sont devenues sans objet.

7. L'Etat de Fribourg qui succombe est exonéré des frais de procédure (art. 133 CPJA).

Il lui appartient en revanche de verser une indemnité de partie à la recourante qui a fait appel à un avocat pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA). Cela étant, la liste de frais déposée par l'avocat de cette dernière est excessive compte tenu de la complexité et de

l'ampleur limitées du litige, de sorte qu'il convient de fixer l'indemnité de partie, ex aequo et bono, à 3'000 francs, TVA comprise.

l a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est admis. Il est constaté que la condition litigieuse assortissant le permis de construire et, par renvoi, l'autorisation spéciale est nulle en raison du défaut de compétence des autorités qui l'ont édictée.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais effectuée par la recourante lui est restituée.
- III. Un montant de 3'000 francs (TVA comprise) à verser à Me Joller à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'Etat de Fribourg.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

202.34.1