



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

2A 2007-64 + 2A 2007-65

Arrêt du 27 mai 2008

II^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

PRO NATURA - LIGUE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE,
Dornacherstrasse 192, 4018 Basel,

et

PRO NATURA FRIBOURG, case postale 183, 1705 Fribourg, toutes deux
recourantes, représentées par Me Bruno de Weck, avocat, bd de Pérolles
12, case postale 720, 1701 Fribourg,

contre

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

PREFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, ch. du Château 11, case
postale 128, 1618 Châtel-St-Denis, **autorité intimée**,

X., **intimé**,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 25 mai 2007 contre les décisions des 3 et 25 avril 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X. est propriétaire de l'art. Y. du Registre foncier (RF) de la Commune de Châtel-St-Denis. Ce fonds est situé à l'extérieur de la zone à bâtir définie par le plan d'affectation des zones (PAZ) de la commune, en lisière d'un secteur forestier, dans la zone de protection de la nature et du paysage du bas-marais de Rathvel, selon l'art. 17 du règlement communal d'urbanisme (RCU). Le site de Rathvel figure également à l'annexe 4 de l'ordonnance fédérale sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (OBat; RS 451.34).

En mémoire de son frère décédé en 2001, X. a souhaité construire une chapelle en bois rond sur l'art. Y. RF. Le 21 septembre 2001, la commune a mis à l'enquête publique le projet.

Le requérant ayant entamé les travaux avant la fin de la procédure du permis de construire, Pro Natura, Ligue suisse pour la protection de la nature, à Bâle, et la section locale, à Fribourg, sont intervenues auprès du Préfet de la Veveyse qui, par décision du 1^{er} octobre 2001, a ordonné l'arrêt immédiat des travaux.

B. Le 3 octobre 2001, Pro Natura Fribourg et Pro Natura Suisse ont fait opposition à la construction projetée au motif qu'elle se trouvait dans une zone non constructible de protection de la nature et qu'elle ne saurait être mise au bénéfice d'une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700).

La section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées a délivré un préavis défavorable, le 9 novembre 2001 et la Protection de la nature et du paysage un préavis provisoirement défavorable, le 11 décembre 2001.

Par courrier du 8 avril 2002, la Direction des travaux publics (depuis, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ci-après : DAEC) a informé l'autorité communale qu'il lui manquait plusieurs éléments pour statuer sur la requête d'X. Ainsi, le Service des forêts et de la faune n'avait pas encore formulé son préavis au projet. Par ailleurs, les problèmes posés par le préavis défavorable donné par le Service des eaux et endiguements et, surtout, par l'emplacement de la chapelle dans la zone de protection du marais, devaient encore être étudiés. Enfin, le secteur concerné figurant dans un site de reproduction de batraciens d'importance nationale, le Bureau pour la Protection de la nature et du paysage s'était mis en contact avec les responsables de la Confédération, afin de rechercher une éventuelle solution.

Après de multiples péripéties, il fut finalement décidé d'instituer un groupe de travail avec mission d'élaborer un plan de gestion afin de garantir l'avenir du site de Rathvel et d'obtenir un consensus général.

Le 5 juin 2003, Pro Natura Suisse et Pro Natura Fribourg ont informé la DAEC et le préfet qu'elles ne pouvaient se rallier à la solution du plan de gestion pour justifier une construction illégale. C'est le lieu de préciser que, malgré l'interdiction qui lui avait été signifiée puis répétée, X. avait poursuivi et achevé les travaux de construction de la chapelle.

C. Les 14 et 28 octobre 2005, la Commune de Châtel-St-Denis a mis à l'enquête publique la modification de son PAL. Le projet, qui s'appuie sur les travaux du groupe de

gestion, concerne plus spécialement le périmètre de zone de protection de la nature et du paysage (ZPNP), dans le secteur de Rathvel. Il prévoit une modification du PAZ, à savoir la redéfinition du périmètre de la ZPNP avec délimitation de trois secteurs (central A, périphérique B et intermédiaire H), ainsi que de l'art. 17 al. 4 § 3 RCU qui aurait le contenu suivant :

"Le secteur périphérique B protège le secteur central A des influences externes. Les activités agricoles et sylvicoles peuvent s'y poursuivre de manière extensive : pas d'engrais ni de produits phytosanitaires, pas de nouveaux drainages, pas de plantations non conformes au site, aucune construction ou modification du terrain en dehors de celles existantes et/ou nécessaires à la gestion du site conformément aux objectifs de protection".

D. Estimant que la nouvelle version de l'art. 17 RCU permettait de légaliser après coup la construction illégale litigieuse, Pro Natura suisse et Fribourg ont fait opposition à la commune puis recours auprès de la DAEC uniquement sur ce point du nouveau RCU. Par décision du 25 avril 2007, la DAEC a rejeté le recours. Elle a estimé que, même si une formulation plus précise des éléments pouvant être autorisés dans cette zone aurait permis d'éviter tout problème d'interprétation, le texte de l'article litigieux pouvait être maintenu dans la mesure où l'art. 17 al. 4 § 3 ne vise rien d'autre que les constructions et aménagements visés par le concept de gestion. Selon la DAEC, la chapelle n'est en aucun cas concerné par cette disposition et la procédure idoine pour légaliser une construction illicite demeurerait celle du permis de construire; une procédure de modification de PAL ne saurait avoir un tel effet. Finalement, la Direction a rappelé que la chapelle faisait l'objet d'une autre procédure qui a été suspendue compte tenu des études menées en vue de l'élaboration du concept de gestion du site de Rathvel. La chapelle n'étant pas comprise dans le dossier d'enquête du concept de gestion, la procédure du permis de construire pouvait être reprise.

De fait, le 29 mars 2007, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a transmis le dossier, avec son préavis défavorable, à la DAEC. A l'appui de sa prise de position, il a rappelé que la chapelle se trouve dans la zone de protection de la nature et du paysage du PAL de la Commune de Châtel-St-Denis, hors de la zone à construire, et que, suite à l'élaboration du plan de gestion du site de Rathvel, deux services de l'Etat avaient été amenés à revoir leur préavis. Examinée tant à l'aune de l'ancien art. 17 al. 3 RCU que du texte modifié, le SeCa a estimé que la chapelle n'était pas conforme à la zone de protection de la nature et du paysage. De plus, considérant que son implantation n'est pas imposée par sa destination, que la demande du requérant est uniquement dictée par des raisons personnelles et, enfin, qu'il n'existe aucune raison objective justifiant la réalisation du projet à cet endroit, en dehors de la zone à bâtir, il a considéré que la première condition de l'art. 24 LAT (let. a) n'était pas remplie. Il était dès lors superflu d'examiner la question de savoir si un intérêt prépondérant s'opposait à l'octroi d'une autorisation spéciale (art. 24 let. b LAT).

E. Le 3 avril 2007, la DAEC a accordé une autorisation spéciale pour la chapelle, nonobstant la prise de position négative du SeCA. Reconnaisant qu'elle n'est ni conforme à la zone ni au RCU et que son implantation n'est pas imposée par sa destination, la Direction a en revanche estimé que la construction n'est pas de nature à remettre en cause les objectifs de protection de la zone en question, dans la mesure où elle se veut être un lieu de silence et de recueillement. Elle a aussi retenu que, construite en bois, elle s'intègre de manière satisfaisante au paysage alentour et que les préavis de la section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées et de la Protection de la nature et du paysage sont

favorables. Dès lors, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à cette construction. Ainsi, après examen du dossier et pondération de tous les intérêts en présence, la DAEC a décidé d'admettre la chapelle à titre exceptionnel, compte tenu des circonstances d'espèce.

Le 5 avril 2007, le SeCA a donné un préavis favorable pour la mise en conformité des travaux de construction au motif que la DAEC avait donné une autorisation spéciale pour la chapelle. Il n'a pas donné d'autre explication sur son revirement.

Dans la foulée, le 25 avril 2007, le préfet a délivré à X. le permis de construire et rejeté les oppositions de Pro Natura Suisse et Fribourg. Il a repris, en substance les motifs contenus dans la décision de la DAEC, du 3 avril 2007.

F. Par mémoires séparés du 25 mai 2007, Pro Natura Suisse et Fribourg ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif (depuis, le Tribunal cantonal). Elles concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'autorisation spéciale et du permis de construire octroyés. Elles estiment, en substance, que les conditions de l'art. 24 LAT ne sont pas remplies. Elles considèrent également que les décisions entreprises violent les art. 6 et 7 de l'ordonnance fédérale sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale, la réglementation existant en matière de protection des cours d'eau, la loi fédérale sur protection de la nature et du paysage, la loi fédérale sur la pêche, la loi fédérale sur la protection des eaux et la loi fédérale sur les forêts.

G. Le Juge délégué à l'instruction de la cause a procédé à une inspection des lieux, le 10 mars 2008. X. a confirmé que la chapelle était dédiée à son frère décédé en 2001 et qu'elle avait été bénite. Il n'a cependant pas contesté qu'elle n'était pas consacrée, contrairement à ce qu'il avait affirmé auparavant. L'investissement et l'engagement de l'intimé en faveur du site de Rathvel ont été soulignés par les représentants de la préfecture et de la commune. Le représentant de la Protection de la nature et de l'environnement a répété que la présence de la construction n'avait pas d'influence sur la reproduction des batraciens.

Les autorités intimées, la commune et l'intimé concluent tous au rejet du recours et à la confirmation des autorisations délivrées.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

e n d r o i t

1. a) Les deux associations recourantes contestent les mêmes décisions, elles invoquent les mêmes griefs et déposent des conclusions identiques. Il se justifie par conséquent de joindre les causes, conformément à l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

b) Pro Natura Suisse et Pro Natura Fribourg ont la qualité pour recourir, selon les art. 176 al. 2 et 80 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et 12 al. 1 de la loi fédérale sur protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). De surcroît, formés dans le délai et les formes légales prescrits (art. 79 et 80ss

CPJA), les recours sont recevables en vertu des art. 176 al. 2 et 59 LATeC en tant qu'ils contestent respectivement l'octroi du permis de construire par le préfet et l'autorisation spéciale de la Direction, notifiée en même temps que l'autorisation de construire.

Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur leurs mérites.

c) Selon l'art. 77 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal cantonal ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.

2. a) Aux termes de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain équipé (al. 2 let. a et b).

Selon l'ancien art. 17 al. 3 RCU, il est interdit d'aménager dans le site du bas-marais, des installations de quelque nature que ce soit ou de modifier le terrain sous une forme ou une autre. Seules les installations servant à la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles et sylvicoles y sont admises. Le nouvel art. 17 al. 4 RCU maintient l'interdiction de construire, sauf exception. En effet, il n'autorise dans le secteur périphérique B aucune construction ou modification de terrain en dehors de celles existantes et/ou nécessaires à la gestion du site conformément aux objectifs de protection.

b) En l'occurrence, toutes les parties à la présente s'accordent à dire que la chapelle n'est pas conforme à la zone de protection, tant au regard de l'ancien que du nouvel art. 17 RCU.

La condition de l'art. 22 al. 2 let. a LAT n'étant pas remplie, l'intimé ne peut pas prétendre à une autorisation de construire en vertu de cette disposition. Il ne le prétend d'ailleurs pas.

c) L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation de l'art. 22 al. 2 let. a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation non conforme à la zone agricole, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Une construction n'est imposée par sa destination que si l'ouvrage doit nécessairement être réalisé hors zone à bâtir, pour des raisons techniques, des motifs d'exploitation ou en fonction de l'état du terrain. L'examen de ces conditions doit se faire selon des critères objectifs (ATF 124 II 253, JdT 1999 I 655; ATF 123 II 508, JdT 1998 I 519). Dans le cas présent, il est évident que l'implantation de la chapelle hors de la zone à bâtir n'est pas imposé par sa destination. Cette implantation n'est dictée que par des raisons personnelles - certes respectables - mais manifestement étrangères à la LAT qui ne peuvent être retenues. Ce défaut - souligné dès le début par les recourantes - n'a d'ailleurs pas échappé au SeCA qui, dans son préavis de synthèse du 29 mars 2007, a constaté que le projet ne saurait être accepté sous l'angle de l'art. 24 al. 1 let. a LAT et que, par conséquent il n'y avait pas besoin d'examiner si la deuxième condition de l'art. 24 let. b LAT était éventuellement remplie. En effet, ces deux conditions devant toutes deux être satisfaites (ATF 124 II 252 consid. 4 p. 255), il est inutile d'examiner la seconde, le cas échéant.

C'est donc en violation crasse de la loi et de la jurisprudence que la DAEC a accordé une autorisation spéciale afin de permettre à l'intimé de régulariser son projet. La décision de cette autorité est d'autant plus incompréhensible qu'elle n'explique pas pourquoi elle fait fi de la condition fixée à l'art. 24 al. 2 let a LAT. Cela étant, même au regard de l'art. 24 al. 2 let. b LAT, sa démonstration est peu convaincante. La DAEC oublie, en effet, l'intérêt public prépondérant que revêt en l'espèce la sécurité du droit face à celui, d'ordre personnel, de l'intimé. Sous prétexte de préserver une construction qui se veut un lieu de silence et de recueillement - mais qui a essuyé le refus de l'Eglise de la consacrer -, la DAEC n'a pas hésité à fouler aux pieds des principes élémentaires de l'aménagement du territoire dont elle exige, en d'autres circonstances, le respect. Par ailleurs, il est sans pertinence que la construction s'intègre au paysage alentour, car construite en bois. Au demeurant, cette appréciation subjective est pour le moins contestable tant le style d'architecture retenu par l'intimé n'est pas caractéristique de la région mais s'inspire plutôt des chalets nordiques ou des cabanes que l'on trouve au Canada.

Contrairement à ce qu'elle dit dans la décision entreprise, il apparaît que la DAEC a accordé l'autorisation spéciale plutôt sur un coup de cœur, suite à une visite sur place, qu'à l'examen du dossier et une pondération de tous les intérêts en présence. Quoiqu'il soit en réalité, le Tribunal cantonal ne saurait donner la main à une pratique qui relève plus du fait du Prince que d'une application correcte de la loi.

d) Il résulte de ce qui précède que la chapelle n'est pas conforme à l'affectation de la zone, que son implantation n'est pas imposée par sa destination et que sa régularisation est impossible. Il s'ensuit que l'autorisation spéciale et, par conséquent, le permis de construire doivent être annulés.

3. En l'espèce, compte tenu de la violation crasse des règles fondamentales de l'aménagement du territoire et la nature particulière de la construction illicite, il incombe au préfet d'engager immédiatement une procédure de rétablissement de l'état de droit. Aucune tolérance de la situation actuelle n'est d'ores et déjà envisageable.

4. a) Il ressort des considérants qui précèdent que les recours, bien fondés, doivent être admis et les décisions attaquées annulées.

b) Les frais de procédure, fixés à 1'500 francs conformément aux art. 1 et 2 du Tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (le tarif; RSF 150.12), sont mis à la charge de l'intimé seul, en application de l'art. 131 al. 1 CPJA. Aucun frais de justice ne peut, en effet, être exigé des autorités intimées ou de la commune, en vertu de l'art. 133 CPJA.

Il appartiendra également à l'intimé qui succombe de s'acquitter de l'indemnité de partie à laquelle ont droit les recourantes pour leurs frais nécessaires (art. 137 et 141 CPJA). Fixé conformément aux art. 8 et 9 du tarif (honoraires : 230.- francs/h et photocopie : 30 centimes), le montant de l'indemnité s'élève à 4'503,55 francs, dont 317,25 francs de TVA. Elle sera versée directement au mandataire des recourantes par l'intimé (art. 140 et 141 CPJA).