

# **FR\_GERICHTE 602 2016 82 vom 18. Januar 2017**

FR Kantonsgericht, 2017-01-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2016\\_82](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2016_82)

FR: FR\_GERICHTE 602 2016 82 du 18 janvier 2017

IT: FR\_GERICHTE 602 2016 82 del 18 gennaio 2017

## **Regeste**

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## **Erwägungen**

### **E. 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 fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Les propriétaires et le locataire sont directement touchés par la décision dont ils étaient d'ailleurs destinataires. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours. b) S'agissant de la langue dans laquelle doit se dérouler la procédure de recours, il y a lieu de constater que, selon l'art. 37 al. 1 CPJA, elle est déterminée par celle des décisions contestées, en l'occurrence le français. Les recourants sont cependant en droit de s'adresser au Tribunal cantonal en allemand (ATF 136 I 149).

### **E. 2**

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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b).

### **E. 3**

a) La décision litigieuse repose, selon la commune et le préfet, sur la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Dans le domaine du droit public de la construction, en application de l'art. 170 LATeC – ayant trait aux mesures de police –, la commune peut, si des raisons de sécurité, de salubrité ou de protection des biens culturels ou naturels l'exigent, même en l'absence de règlement, ordonner à un ou une propriétaire: a) d'entretenir son immeuble construit ou non construit; b) de déblayer les ruines de son bâtiment; c) de supprimer les dépôts de tout genre ou une installation hors d'usage; d) de consolider, de réparer, d'assainir ou, le cas échéant, de démolir une construction ou installation menaçant ruine, délabrée ou insalubre; e) de supprimer ou d'éloigner toute activité considérée comme excessive, eu égard à la situation et à la destination des immeubles; f) de supprimer ou de réduire les émissions excessives émanant de sa propriété; g) d'évacuer les locaux occupés lorsque ceux-ci ne remplissent pas les conditions de sécurité et d'hygiène (al. 1). Quant au préfet, il peut ordonner d'office l'une des mesures prévues à l'art. 170 al. 1 LATeC précité (art. 170 al. 2 LATeC). Contrairement à la commune, il est en outre également compétent, dans le cadre de travaux non conformes qui ne peuvent être légalisés et après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, pour ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol.

Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (cf. art. 167 al. 3 LATeC). b) Il n'y a pas de doute qu'en application de l'art. 167 LATeC ou de l'art. 170 LATeC, le préfet a la compétence d'interdire l'exploitation qui est exercée sur un bien-fonds, lorsque celle-ci Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 n'est pas ou plus conforme à l'affectation qui était à l'origine du permis de construire. Il va de soi que cela inclut la possibilité d'interdire une certaine façon d'exploiter qui ne serait pas conforme à la zone. L'art. 170 LATeC est cependant réservé aux mesures de police qui sont exigées par des raisons de sécurité, de salubrité ou de protection des biens culturels ou naturels ("Erfordert es die Sicherheit, die Hygiene oder der Kultur- oder Naturgüterschutz"). c) En ce qui concerne l'affectation d'un immeuble, on précise que, selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (arrêt TF 1C\_221/2007 du 3 mars 2008 consid. 5.2). A contrario, une affectation qui n'est pas conforme à la zone peut être interdite. Un changement d'affectation est en outre soumis à autorisation (art. 135 LATeC). d) En matière de droit de la construction, les bâtiments et installations doivent être édifiés de façon appropriée par rapport à leur but, de sorte que les personnes, les animaux et les choses ne soient pas mis en danger. Les constructions et installations doivent satisfaire durablement aux exigences en matière de sécurité et de protection de la santé (art. 128 LATeC). L'art. 170 LATeC mentionne que des émissions excessives venant de la propriété peuvent être interdites ou réduites; il y a lieu, pour déterminer le seuil qui est en lien avec la sécurité, respectivement, la salubrité – ce qui comprend l'aspect de la protection de la santé –, de se référer à la législation sur la protection de l'environnement. En ce qui concerne l'utilisation d'une installation – ce qui inclut des bâtiments d'habitation (art. 7 al. 7 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]; ATF 123 II 74), la détermination et la documentation du bruit du quotidien et des activités de loisirs s'effectuent sur la base de la LPE et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) avec les moyens de l'acoustique. Le bruit quotidien en lien avec l'habitation tombe dans le champ d'application de la LPE. Selon la jurisprudence, la législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique; les bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation, sont aussi visés (cf. déjà ATF 118 I 590 consid. 3; 123 II 74). L'art. 15 LPE prévoit que les valeurs limites d'immissions (VLI) s'appliquant au bruit et aux vibrations sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. L'art. 40 al. 3 OPB dispose qu'il appartient à l'autorité d'exécution d'évaluer les immissions dans chaque cas particulier, en se fondant sur les principes généraux de la loi (art. 15, 19, 23 LPE). Il n'existe pas de méthode d'évaluation généralement valable pour les bruits quotidiens, avec des valeurs limites clairement définies. En d'autres termes, il faut évaluer les situations au cas par cas. L'autorité d'exécution jouit en l'occurrence d'une marge d'appréciation relativement grande. La mesure de la gêne pour la population et, partant, la fixation des VLI dépendent de facteurs acoustiques, physiologiques (période de la journée, activité des personnes touchées) et psychologiques (attitude à l'égard de la source de bruit) (cf. Evaluation des bruits quotidiens, Aide à l'exécution pour les bruits quotidiens, publiée par l'Office fédéral de l'environnement [OFEV], 2014, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), sous Publications, Bruit). Pour évaluer un cas individuel, la jurisprudence du Tribunal fédéral

indique qu'il faut considérer les caractéristiques du bruit, la période des immissions, la fréquence des événements sonores, le degré de sensibilité au bruit ainsi que l'exposition initiale au bruit de la zone concernée (Aide à l'exécution pour les bruits quotidiens, p. 12). Pour déterminer si on est en présence d'émissions excessives, il faut disposer d'une analyse concrète de la situation (arrêt TF 1A.282/1993 du 1er décembre 1994). Il y a donc Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 lieu d'examiner si les nuisances invoquées sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur fédéral a adopté un point de vue objectif. Il faut certes tenir compte des caractéristiques de la zone ou du quartier et ne pas fixer la limite du tolérable en faisant abstraction de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles (cf. art. 13 al. 2 LPE), mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (arrêt TF 1A.01/2005 du 11 novembre 2005 consid. 5). La LPE ne contient en outre en principe pas d'interdiction générale d'une activité donnée (cf. ATF 124 II 219 consid. 8b). Les nuisances sont au contraire considérées raisonnables lorsqu'il s'agit d'activités limitées dans le temps et peu fréquentes correspondant à l'usage local. On doit également rappeler que le droit public de la construction ne sert pas à défendre des intérêts strictement privés. En effet, pour pouvoir intervenir sur la base du droit public, il doit exister un intérêt public qui justifie l'intervention de l'Etat (cf. déjà arrêt TC AG du 4 septembre 1987, in ZBL 86/1985 p. 216 consid. 3). Celui-là peut consister en une émission excessive venant d'une installation et de son utilisation qui enfreint les prescriptions fédérales relatives à la protection contre le bruit. Les cantons, et selon les cas les communes, ont la possibilité d'adopter leurs propres prescriptions d'exécution du droit de la protection contre le bruit selon la LPE, lorsque la Confédération n'a pas (encore) concrétisé les dispositions légales par voie d'ordonnance (art. 65 al. 1 LPE); ils ne peuvent toutefois pas définir de nouvelles valeurs limites d'exposition au bruit, cette règle ayant pour but de garantir une exécution de la LPE uniforme à l'échelle suisse (art. 65 al. 2 LPE). En dehors du champ d'application de la LPE, cantons et communes sont toutefois libres d'édicter leur propre droit, qui ne s'adressera pas principalement aux exploitants et aux utilisateurs d'installations (cf. WOLF, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n° 32 ad art. 25 LPE). La commune peut réglementer des inconvénients par un règlement communal de police (cf. à cet égard, arrêt TF 1C.63/2010 du 14 septembre 2010; cf. pour un règlement interdisant des travaux bruyants sur la pause de midi, URP 2006 817; cf. également art. 7 ss du règlement général de police de la Ville de Fribourg du 26 novembre 1990). Dans le domaine du bruit des manifestations par exemple, il apparaît judicieux d'édicter des règlements de police communaux pour réglementer certains événements particulièrement bruyants en limitant leur nombre ou en restreignant les heures, lieux ou modalités d'exploitation et en pénalisant les comportements bruyants individuels. A noter que, lorsqu'il s'agit du bruit qui émane de l'utilisation du jardin par les habitants, celui-là peut, suivant les circonstances et s'il est exagéré, être examiné à la lumière du droit général de police et non seulement à celle de la loi sur la protection de l'environnement, respectivement, du droit de la construction (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5ème éd. 2011, vol. II, p. 1076 ss). Partant, l'application du droit communal ou cantonal de police à l'encontre de personnes qui provoqueraient occasionnellement des nuisances sans rapport avec l'utilisation normale d'un immeuble est réservée (cf. ATF 123 II 74 consid. 5c in fine; 118 Ib 590 consid. 3d). Les règles de polices s'appliquent également aux nuisances excessives provoquées sans nécessité par les habitants d'un immeuble, par exemple en utilisant abusivement des appareils de sonorisation ou en

omettant de prendre les précautions adéquates en cas d'activités bruyantes (fermeture des fenêtres, etc.). Dans ces cas, l'exploitation usuelle de l'installation n'est pas en cause. Est également réservée l'application des règles du droit civil en matière de rapports de voisinage (art. 679 ss CC; cf. ATF 120 II 15 et les arrêts cités). Comme déjà mentionné, tel n'est toutefois pas l'objet de la présente procédure de recours. Tribunal cantonal TC Page 6 de 8

#### **E. 4**

Dès lors qu'il ne s'agit en l'espèce pas de questions ressortant à l'octroi d'un permis de construire, la compétence de la commune en matière de droit de la construction ne peut que reposer sur l'art. 170 LATeC. Celle-ci peut ainsi intervenir lorsque la mesure est en lien avec la protection de la santé, ce qui est le cas si les voisins sont protégés contre le bruit par une disposition légale. En l'espèce, la commune motive sa décision par sa volonté de faire respecter sa réglementation communale, plus précisément, les règles sur les zones d'habitation, et par la nécessité de garantir une certaine sérénité dans le quartier. Partant, un des buts de la mesure est en l'occurrence de calmer les voisins qui sont depuis des années en litige entre eux. Aucune mesure concrète du niveau des nuisances n'a cependant été effectuée, de laquelle on pourrait déduire que la santé des voisins serait en péril ou que des valeurs limites applicables à la zone concernée seraient dépassées. Au contraire, ce sont les simples déclarations de certains voisins – contestées en l'occurrence – qui ont donné lieu à l'intervention de la commune. Dans ces conditions, force est de constater que les éléments du dossier n'établissent en rien la situation concrète et ne permettent dès lors pas de poser un lien avec la santé des voisins qui serait en péril. Ce n'est d'ailleurs pas non plus la motivation apportée par la commune, laquelle semble davantage vouloir régler un conflit de voisinage, que se prononcer sur des limites d'immissions phoniques. On note dans ce contexte que la commune ne se prévaut pas – et ne dispose d'ailleurs pas non plus – d'une réglementation communale spécifique par rapport au respect de la tranquillité (respect de certaines heures de repos pendant lesquelles des travaux bruyants ne pourraient être exercés). Il résulte de ce qui précède que la commune n'était, dans ces conditions, pas habilitée à se prononcer sur les travaux de coupe de bois, ni en application de l'art. 170 LATeC, ni en application d'un règlement de police.

#### **E. 5**

a) Comme mentionné ci-dessus, le préfet est compétent pour agir en application non seulement de l'art. 170 LATeC, mais également de l'art. 167 LATeC. Il peut incomber au préfet d'interdire des activités non conformes à la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, ce qui inclut l'interdiction d'une affectation non conforme à la zone. Même si le préfet, ainsi qu'expliqué au consid. 4 ci-dessus, n'aurait pas dû confirmer la décision communale dans le cadre du recours, il pouvait interdire toutes activités de coupe de bois par sa propre compétence en vertu de l'art. 167 LATeC. C'est la raison pour laquelle le Tribunal examinera ci-dessous si la coupe de bois peut être déclarée non conforme à l'affectation de la zone résidentielle, motif qui est au demeurant invoqué dans la décision litigieuse. b) Selon le prescrit de l'art. 53 LATeC, les zones résidentielles sont destinées à l'habitation (al. 1). Des activités compatibles avec le caractère de la zone peuvent être admises à l'intérieur des bâtiments d'habitation (al. 2). La commune a repris cette disposition dans son RCU. Selon son art. 21 ch. 1, cette zone est destinée à l'habitation individuelle au sens de l'art. 55 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) et individuelle groupée au sens de l'art. 56 ReLATeC. Des activités compatibles

avec le caractère de la zone peuvent être admises à l'intérieur des bâtiments d'habitation. c) Les zones d'habitation comprennent les constructions et les installations destinées à la résidence des personnes et, a contrario, non pas à des activités de services, artisanales, industrielles ou agricoles. Le droit cantonal y admet en revanche en principe de telles activités non Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 gênantes, répondant aux besoins quotidiens des habitants. Pour cela, il ne suffit pas que les activités prévues ne contredisent pas la qualité de la zone, mais il doit exister un lien étroit avec cette finalité (interprétation fonctionnelle; RDAF II-1994 n. 56; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n° 516). Par ailleurs, il incombe aux communes – pour les zones résidentielles en particulier – de définir l'usage d'habitation prévu et de préciser, cas échéant, les autres activités simultanément autorisées dans la même zone. En somme, l'affectation précise d'une zone d'habitation doit être circonscrite en tenant compte de son intitulé (zone de villas, d'habitations collectives, etc.) et, surtout, du système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (arrêts TC VD AC.2013.0077 du 18 février 2014; AC.2003.0220 du 11 octobre 2004 consid. 2). Il y a lieu de relever que les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, notamment pécuniaires. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (une zone de villas doit par excellence être tranquille, préservée du bruit et des mauvaises odeurs). La jurisprudence retient néanmoins qu'en zone de villas ou dans une zone analogue, des activités peuvent être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (cf. arrêt TC VD AC.2008.0150 du

## **E. 10**

juin 2009 consid. 4b et les réf. cit.; RDAF 1990 p. 425 ss et les réf. cit.). On peut admettre des activités de loisirs au sens usuel du terme liées à l'habitation et l'utilisation des jardins, à condition que celles-ci restent conformes au but de la zone. Selon la jurisprudence, en présence d'une activité prétendument de loisir, il y a lieu de s'assurer que le but de celle-ci reste strictement privé et qu'aucune activité commerciale, respectivement, économique y soit liée (arrêt TC AG AGVE 2012 p. 122 du 18 juin 2012; Baurechtsentscheide des Kantons Zürich [BEZ] 2007 n° 36; arrêt TC FR 602 2016 101 du 7 novembre 2016). d) Dans la présente occurrence, il y a lieu de constater qu'on se trouve dans une zone résidentielle, dans un environnement rural, réservée principalement à l'habitat. Des activités ne sont tolérées qu'à l'intérieur des bâtiments et le degré de sensibilité au bruit II est attribué à ce secteur. Les habitations sont entourées de jardins. La maison sur la parcelle eee RF peut être chauffée au bois. Sur le principe, il va de soi que des travaux de jardinage ainsi que ceux liés à l'habitation doivent être reconnus conformes à une zone réservée à l'habitation. On ne saurait interdire totalement toute coupe de bois dans cet environnement, car celle-ci est sur son principe liée à l'entretien des jardins, à des activités de loisirs et en lien avec l'utilisation du bâtiment et de ses alentours, par exemple pour alimenter un grill de jardin ou une cheminée. A la lecture du dossier, il n'existe aucun indice selon lequel les recourants retireraient des retombées économiques de l'activité exercée sur leur parcelle et selon lequel celle-ci serait commerciale et, partant, non conforme à la zone. De plus, l'importance des activités en lien avec la coupe de bois est contestée par les recourants et il ne ressort pas du dossier que des mesures ou observations objectives auraient été faites, desquelles on

pourrait indirectement conclure que ces activités ou la quantité de bois travaillé dépasserait clairement ce qui pourrait encore être justifié par une utilisation privée. Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 Sur cette base, on ne peut dès lors pas non plus interdire la coupe de bois en considérant que cette activité est non conforme à la zone. 6. Puisque le recours doit être admis, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la violation du droit d'être entendu. On souligne cependant qu'il n'est en effet pas possible de guérir ce droit par le renvoi à un ancien procès-verbal si ce sont des nouveaux incidents qui motivent la décision. 7. Bien fondé, le recours doit être admis. Partant, la décision du Préfet du district de la Sarine du 8 juin 2016 est modifiée en ce sens que le recours est admis et la décision de la Commune de D.\_\_\_\_\_ du 1er octobre 2015 est annulée. 8. a) Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais est restituée aux recourants. b) Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, les recourants ont droit à une indemnité de partie. Au vu de la liste de frais produite par leur mandataire, celle-ci est arrêtée à CHF 2'892.25 (honoraires et débours: CHF 2'678.-; TVA 8%: CHF 214.25). Elle est mise pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg et pour moitié à la charge de la Commune de D.\_\_\_\_\_, qui s'en acquitteront directement auprès du mandataire des recourants (art. 137, 140 et 141 CPJA; cf. également arrêt TF 2C\_1136/2014 du 28 mai 2015 consid. 5 à 5.2). la Cour arrête: I. Le recours est admis. Partant, la décision du Préfet du district de la Sarine du 8 juin 2016 est modifiée en ce sens que le recours est admis et la décision de la Commune de D.\_\_\_\_\_ du 1er octobre 2015 est annulée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais est restituée aux recourants. III. Un montant de CHF 2'892.25 (TVA comprise) à verser à Me Perler, à titre d'indemnité de partie, est mis pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg et pour moitié à la charge de la Commune de D.\_\_\_\_\_. IV. Communication. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 18 janvier 2017/JFR/vth Présidente Greffière-rapporteuse

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.