

FR_GERICHTE 602 2017 45 vom 6. Juli 2018

FR Kantonsgericht, 2018-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_45

FR: FR_GERICHTE 602 2017 45 du 6 juillet 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 45 del 6 luglio 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 17

mai 2017, et ce en raison de très nombreux points de non-conformité entre l'activité et la zone. E. Par décision du 12 avril 2017, le Préfet a confirmé que les délais fixés par le SEN s'appliquaient à la procédure de mise en conformité des installations de l'entreprise A._____ SA. Il a en outre renoncé à prononcer une interdiction d'exploiter au sens de l'art. 167 al. 3 LATeC.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 A l'appui de sa décision, il a retenu que la procédure de mise en conformité en cours au niveau cantonal se fondait sur un calendrier établi par le SEN, lequel devait être considéré comme un rapport officiel au sens de l'art. 46 al. 1 let. b du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Il a également considéré qu'il fallait garantir le principe de l'égalité de traitement entre les différentes entreprises de traitement de déchets de chantiers minéraux. Une interdiction d'exploitation durant la procédure de mise en conformité n'entraîne pas en ligne de compte car elle violait le principe de proportionnalité et était susceptible de porter atteinte à celui de la liberté économique. F. Agissant le 3 mai 2017, A._____ SA a contesté auprès du Tribunal cantonal la décision du Préfet du 12 avril 2017, dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut principalement à ne pas être tenue aux délais et à la prise des mesures prévues par le SEN. Subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision sur les mesures devant être prises et leur calendrier. A l'appui de ses conclusions, la recourante retient que la décision querellée est une reconsidération de la décision de mise en conformité du 5 octobre 2016, en ce sens qu'elle lui impose de nouveaux délais et de nouvelles obligations. Elle fait valoir que cette nouvelle décision repose sur une constatation manifestement inexacte et incomplète des faits pertinents puisque l'autorité intimée n'a pas pris en considération que l'activité de concassage avait été validée par la Commune, le SEN et elle-même. Cette dernière a en outre omis de clarifier la situation juridique au moment du début de l'activité en 1979. De plus, elle argue que la décision emporte violation de la garantie de la situation acquise ainsi que de la protection de sa bonne foi, les différentes autorités ayant adopté un comportement contradictoire. Finalement, elle considère que la décision entreprise viole l'art. 167 al. 2 LATeC, l'autorité intimée ayant outrepassé ses compétences en subordonnant la demande de permis de construire à une modification préalable du plan d'affectation et du RCU. Dans ses observations du 8 juin 2017, la Commune conteste que l'activité de concassage ait été légalisée par le permis de construire délivré en 2008, de même que subséquemment dans les rapports qu'elle a entretenus avec la recourante. Dans ses

observations du 22 juin 2017, l'autorité intimée s'en est tenue à sa décision, rappelant pour le surplus que celle-ci traitait uniquement de l'application du calendrier établi par le SEN à la procédure en cause, et ne tranchait pas de la question de la conformité de l'activité à la zone. Dans leur détermination du 7 juillet 2017, B. _____ et C. _____, E. _____ et D. _____ (ci-après: les intimés), tous propriétaires de parcelles situées aux environs immédiats du site de J. _____, relèvent que l'activité de concassage perdure depuis de nombreuses années sans autorisation. Ils sollicitent principalement l'arrêt immédiat de toute activité de concassage par la recourante sur l'art. fff RF. Subsidiairement, ils requièrent la prise de mesures non constructives immédiates, notamment une limitation de l'horaire des travaux litigieux. Ils demandent en tout état de cause qu'une expertise sismographique et acoustique soit ordonnée et qu'il soit procédé sur cette base soit à l'interdiction définitive de l'activité de concassage, soit à l'octroi d'un délai de 3 mois à la recourante pour procéder à la mise en conformité. Par courrier complémentaire du 4 août 2017, les intimés ont produit un rapport acoustique privé faisant état d'un dépassement massif des valeurs limites d'exposition au bruit. Dans sa détermination du 11 août 2017, le SEN s'est opposé à l'octroi de l'effet suspensif au recours et a conclu à son rejet. Il estime que la décision de la Préfecture se limite à imposer dans

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 la procédure en cours les délais qu'il avait lui-même impartis dans son courrier du 16 décembre 2016 à toutes les installations de traitement de déchets de chantiers. Il rappelle en outre que le concassage ne peut être assimilé à une activité industrielle légère, au sens de ce que prévoit le RCU pour la zone ACT 2. Il précise finalement que l'activité de concassage est illégale en l'espèce puisqu'elle se poursuit sans autorisation au sens de la LGD et qu'elle n'est pas conforme à l'OPB. Dans des observations spontanées du 4 septembre 2017, la recourante a pris une conclusion supplémentaire tendant à ce que son installation sur le site de J. _____ puisse continuer à être exploitée en vertu de la garantie de la situation acquise. Elle fait en outre valoir qu'elle n'avait pas d'autre choix que de recourir face aux instructions contradictoires émanant des différentes autorités impliquées dans la procédure, lesquelles étant de plus régulièrement modifiées. Elle réitère finalement être disposée à prendre des mesures contre le bruit sitôt la certitude acquise qu'elle pourra demeurer sur le site et y poursuivre son activité. G. Par décision du 21 septembre 2017, le Juge délégué a, au titre de mesures provisionnelles urgentes, limité l'activité de concassage au lundi, respectivement le lendemain en cas de jour férié, entre 8h30 et 12h00 puis entre 13h30 et 17h00. Il a précisé que ces règles valent conditions d'exploitation provisoires au sens de l'art. 173 al. 1 let. c LATeC. en droit 1. En vertu de l'art. 16 al. 1 CPJA, le Tribunal cantonal examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi. 2. 2.1. L'art. 167 al. 1 à 3 LATeC a la teneur suivante: "1 Lorsque le ou la propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. 2 Dans les cas visés à l'alinéa 1 et lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue. 3 Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, 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." 2.2. La

sommation de déposer une demande de permis de construire constitue une décision incidente. Il faut constater que, dans le cas d'espèce, celle-ci ne peut faire l'objet d'un recours que si elle est de nature à causer un préjudice irréparable à une partie, conformément à l'art. 120 al. 2 CPJA (les autres hypothèses de l'art. 120 CPJA étant d'emblée exclues; cf. arrêt TC FR 602 2016 5 du 7 novembre 2016 consid. 1b). Cela suppose que le recourant doit avoir un intérêt digne de

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 protection (juridique, de fait, économique) à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente. Il n'a pas d'intérêt si le recours vise à empêcher simplement la prolongation de la procédure ou son renchérissement. Si l'on peut exiger que le désavantage que doit subir le recourant présente un certain poids, il n'est pas nécessaire cependant que le préjudice soit d'une importance existentielle (arrêt TC 2A 2006 65 du 8 mars 2007). Il paraît douteux que la recourante puisse faire valoir un intérêt digne de protection à l'annulation immédiate de la décision l'enjoignant à déposer une demande de permis de construire pour régulariser son activité de concassage. A supposer que l'intéressée estime ne pas être soumise à l'obligation du permis de construire, elle a la faculté de ne pas donner suite à l'injonction et pourra défendre ses droits de manière complète dans la procédure de rétablissement de l'état de droit consécutive à l'échéance du délai prévu dans la sommation (art. 167 al. 3 LATeC). La Cour de céans a, dans plusieurs décisions, laissée ouverte la question de savoir si une sommation de déposer un permis de construire fondée sur l'art. 167 al. 2 LATeC était susceptible de causer un préjudice irréparable (cf. arrêts TC FR 602 2016 5 du 7 novembre 2016 consid. 1b; 602 2016 71 du 5 septembre 2016 consid. 1; 602 2015 88 du 3 février 2017). En l'espèce, si la recourante se plie à l'injonction du Préfet, les quelques frais liés à cette démarche administrative ne semblent pas d'une importance suffisante pour justifier que l'autorité de recours se prononce sur le champ, sans attendre l'issue de cette nouvelle procédure. Au demeurant, il sied de rappeler que la sommation de déposer une demande de permis de construire découle de la décision du Lieutenant de préfet du 5 octobre 2016, tandis que la décision faisant l'objet du présent recours porte uniquement sur la question du délai imparti à la recourante pour ce faire. Cette dernière décision revêt elle aussi un caractère incident et, dans la mesure où elle se limite à octroyer à bien plaisir un délai supplémentaire à la recourante pour se plier à l'injonction dont on a vu qu'il était douteux qu'elle engendre un préjudice irréparable, il est d'autant plus incertain que les conditions de l'art. 120 CPJA soient remplies et qu'un recours immédiat soit ouvert. 2.3. Du moment que les critiques visant la légalité de la sommation litigieuse doivent de toute manière et à l'évidence être rejetées, la question de la recevabilité du recours peut demeurer indécidée. Il sied finalement de préciser qu'en raison de la délimitation stricte de l'objet du litige par la portée restreinte de la décision incidente, il n'y a pas lieu d'examiner le fond de cette affaire. L'objet du litige est ainsi fixé par la sommation de déposer une demande de permis de construire au sens de l'art. 167 al. 2 LATeC et ne concerne pas directement les éléments matériels en lien avec les possibilités d'obtenir ou non un tel permis. 3. 3.1. Selon l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence, pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à la procédure de permis de construire, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c). L'art. 135 LATeC, quant à lui, soumet à l'obligation d'un

permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). L'obligation du permis s'étend également aux changements d'affectation de locaux, aux remblais et déblais, à la démolition de constructions et installations et à l'exploitation de matériaux (al. 2). L'art. 84 let. g du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC; RSF 710.11) précise que les installations liées à l'exploitation de gravières, de décharges et de carrières sont soumises à l'obligation d'un permis de construire délivré en procédure ordinaire. 3.2. En l'occurrence, l'activité de concassage de la recourante génère des nuisances très importantes, en termes de bruit et de poussières notamment. Il est incontestable qu'il existe, dans ce contexte, un intérêt public éminent à permettre à l'autorité compétente de contrôler la conformité au droit de l'implantation de l'installation et des modalités de son exploitation préalablement à sa mise en œuvre. Il ne fait ainsi aucun doute que l'activité de concassage litigieuse nécessite un permis de construire octroyé en procédure ordinaire au sens des art. 135 LATEC et 84 let. g ReLATEC, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas directement puisqu'elle indique être disposée à déposer une demande de permis de construire. Il apparaît également que le permis de construire accordé le 5 novembre 2008 n'autorise pas l'activité de concassage, mais uniquement la construction d'un atelier et de deux appartements de service. Même si, à cette occasion, la question du bruit provoqué par cette activité est indirectement traitée dans le cadre du préavis du SEn et des conditions du permis, il n'en demeure pas moins que cet acte administratif n'a pas pour effet d'autoriser le concassage. Il faut également relever que, contrairement à l'avis de la recourante, l'invocation d'éventuels droits acquis ne fait pas obstacle à l'obligation de déposer une demande de permis de construire pour une construction ou une installation qui y est soumise de par la loi. Plus précisément, si une autorité constate que des activités exercées sur une parcelle ne sont pas conformes à l'affectation, respectivement aux prescriptions légales en matière de permis de construire, et que celles-ci ont une incidence sur l'environnement, on ne saurait l'empêcher de prendre des mesures par le simple fait que, dans le passé, la situation était tolérée. L'intérêt de police à sauvegarder l'environnement interdit d'admettre le contraire. L'ancienneté de l'exploitation litigieuse et les besoins de l'entreprise pourront, cas échéant, être pris en considération dans la procédure de permis de construire, éventuellement de dérogation, pour autant qu'ils restent compatibles avec l'intérêt public et les intérêts des voisins. 3.3. Dès lors qu'il ressort du dossier que l'activité litigieuse n'a jamais fait l'objet d'une autorisation alors qu'elle était de toute évidence soumise à l'obligation du permis de construire, c'est à bon droit que le Préfet a sommé la recourante de déposer une demande de permis de construire au sens de l'art. 167 al. 2 LATEC. Dans la mesure où la légalisation d'une telle activité n'était pas d'emblée exclue, il n'était pas déraisonnable pour le Préfet de renoncer à entamer immédiatement la procédure de rétablissement de l'état de droit en application de l'art. 167 al. 3 LATEC. 4. 4.1. L'art. 167 al. 1 LATEC permet au préfet non seulement d'ordonner l'arrêt immédiat des travaux, mais également de prendre d'autres mesures provisionnelles telles que la fermeture provisoire d'une installation jugée non conforme ou la fixation de règles d'exploitation (cf. arrêt TC FR 602 2015 88 du 23 décembre 2015).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 4.2. En l'espèce, le Préfet a, en plus de la sommation de déposer une demande de permis de construire, ordonné à la recourante de prendre des mesures pour limiter les nuisances sonores. Se faisant, il a prononcé des mesures provisionnelles fondées sur l'art. 167 al. 1 LATeC permettant de préserver l'intérêt public et les intérêts des tiers durant le laps de temps imparti à la recourante pour procéder au dépôt d'une demande de permis de construire, respectivement durant la période de traitement de ladite demande. Il ressort en effet des mesures réalisées par le SEn dans le cadre de la procédure de permis de construire un atelier et des appartements de service de 2008, de l'étude acoustique réalisée par ce même service en 2012 et de l'expertise acoustique privée produite par les intimés que les VLI sont dépassées de manière importante sur le site. Compte tenu de l'importance des atteintes, il se justifiait pleinement, dans le cadre d'une pondération des intérêts en présence, d'ordonner la prise immédiate de telles mesures de nature provisionnelle au sens de l'art. 167 al. 1 LATeC. C'est donc en vain que la recourante s'en plaint. D'ailleurs, il faut constater que la portée de cette mesure provisionnelle ne va pas au-delà des obligations déjà imposées à la recourante dans le cadre du permis de construire de 2008. A l'occasion de la présente procédure, il a été constaté que les limitations en cause étaient nettement insuffisantes pour atteindre le but visé et une nouvelle mesure provisionnelle limitant plus strictement l'activité de concassage a été ordonnée le 21 septembre 2017, visant la même finalité que la décision préfectorale attaquée. 5. Du moment que le délai valablement imparti à la recourante pour déposer une demande de permis de construire afin de tenter de régulariser la situation est actuellement échu, il convient de lui en fixer un nouveau. Considérant le temps écoulé et les clarifications apportées dans le dossier, notamment sur l'importance réelle des nuisances et sur le refus de la commune de modifier l'affectation de la zone, l'intimée dispose désormais des éléments suffisants pour déposer rapidement une telle requête. Il se justifie dès lors de lui fixer un délai au 30 septembre 2018 pour s'exécuter. A défaut de respecter ce délai, le préfet engagera une procédure de rétablissement de l'état de droit en application de l'art. 167 al. 3 LATeC. Dans l'intervalle et jusqu'à droit connu sur la demande de permis si elle est déposée ou, cas échéant, sur la procédure de rétablissement de l'état de droit si la recourante s'y refuse, le préfet veillera au maintien des mesures provisoires non constructives ordonnées à titre de mesures provisionnelles par le Juge délégué dans le cadre de la présente procédure, et ce en sus des obligations incombant d'ores et déjà à la recourante en vertu du permis de construire en 2008. Ces mesures se justifient par les motifs exposés précédemment et sont fondées sur l'art. 167 al. 1 LATeC. Elles constituent des conditions d'exploitation provisoires au sens de l'art. 173 al. 1 let. c LATeC. 6. Entièrement mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté dans la mesure où il est recevable. Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il lui incombe de verser une indemnité de partie aux intimés qui ont fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts (art. 137 CPJA). Etant rappelé que seules les

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 opérations devant le Tribunal cantonal sont prises en considération, cette indemnité est fixée à CHF 4'037.60 (honoraires et débours: CHF 3'738.80; TVA 8% pour les opérations jusqu'au 31 décembre 2017 et 7.7% pour celles depuis le 1er janvier 2018: CHF 298.80). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Partant, la décision du Préfet du 12 avril 2017 est confirmée. Un nouveau délai au 30 septembre 2018 est imparti à la recourante pour déposer une demande de permis de construire afin de tenter de régulariser la situation. A défaut de respect de ce

délai, le préfet engagera une procédure de rétablissement de l'état de droit en application de l'art. 167 al. 3 LATeC. Par ailleurs, fondé sur l'art. 167 al. 1 LATeC, le préfet est invité à prendre sans délai des mesures provisionnelles, à l'instar de ce qu'à fait le Juge délégué dans le cadre de la présente affaire, pour régler l'activité de la recourante jusqu'à droit connu sur la demande de permis de construire, respectivement sur la procédure de rétablissement de l'état de droit. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont prélevés sur l'avance de frais effectuée, dont le solde (CHF 1'000.-) est restitué. III. Un montant de CHF 4'037.60 (y compris CHF 298.80 de TVA) à verser à Me Christophe Tornare à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de la recourante. IV. Notification. Pour autant qu'elle provoque un dommage irréparable, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 6 juillet 2018/cpf/mlo Le Président: Le Greffier-stagiaire:

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