

FR_GERICHTE 602 2022 180 vom 24. März 2023

FR Kantonsgericht, 2023-03-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_180

FR: FR_GERICHTE 602 2022 180 du 24 mars 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 180 del 24 marzo 2023

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Beschwerde gegen Zwischenentscheide

Erwägungen

E. 1.1

Déposé dans le délai de dix jours 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). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.2

Selon l'art. 120 CPJA, les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent la compétence, la récusation, la langue de la procédure, l'effet suspensif et l'assistance judiciaire gratuite (al. 1). Dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles d'un recours séparé que si elles sont de nature à causer un préjudice irréparable à une partie ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (al. 2). Une décision incidente n'est en aucun cas sujette à recours, si la décision au fond ne l'est pas en elle-même. L'art. 88 al. 2, 2ème phrase, est réservé (al. 3); La notion de préjudice irréparable de l'art. 120 al. 2 CPJA est la même que celle figurant à l'art. 45 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), de sorte que la jurisprudence développée à ce propos peut être appliquée par analogie en droit cantonal. En principe, il est admis qu'en procédure administrative, la condition du préjudice irréparable est déjà remplie lorsque le recourant peut faire valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente qu'il conteste (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983 p. 142). Cet intérêt peut être juridique ou de fait et englobe ainsi aussi les intérêts économiques de la partie, pour autant que le recours vise à empêcher autre chose qu'une simple prolongation de la procédure ou son renchérissement (ATF 136 II 30 consid. 1.2; 135 II 30 consid. 1.3.5; 116 Ib 344 consid. 1b; RFJ 1997 419; arrêts TC FR 602 2019 92 du 12 septembre 2019 consid. 4; TA FR 2A 2006 65 du 8 mars 2007 consid. 1c; BOVAY, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2011, p. 714 s. et les références citées). 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 (en droit zurichois, BEZ 1998 n° 33). Encore faut-il que le dommage encouru soit établi ou rendu vraisemblable, une simple éventualité ne suffisant pas (SCHAER, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 121).

E. 1.3

L'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), qui a trait aux travaux non conformes, prévoit que 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 (al. 1). Dans les cas visés à l'al. 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 (al. 2). 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter (al. 3). Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la Direction est compétente pour prendre les mesures prévues à l'alinéa 3 (al. 4). L'ordre donné en application de l'art. 167 al. 1 LATeC par un préfet d'arrêter totalement ou partiellement des travaux exécutés sans permis ou en violation des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection est une décision incidente en lien avec une procédure de permis de construire ou de rétablissement de l'état de droit (arrêt TC FR 602 2020 92 du 31 mai 2021). Autrement dit, une telle décision constitue une mesure provisionnelle dans l'attente soit d'une légalisation des démarches effectuées (art. 167 al. 2 LATeC), soit d'un futur rétablissement de l'état de droit (art. 167 al. 3 LATeC; cf. arrêt TC FR 602 2018 64/65 du 12 juillet 2019 consid. 3.2).

E. 1.4

En l'occurrence, les recourantes relèvent que la décision incidente attaquée, rendue en application de l'art. 167 al. 1 LATeC, implique pour L. _____ SA, société exploitante, de renoncer à une partie de son activité économique, qu'elle exerce pourtant depuis de nombreuses années. Cela l'empêche d'exploiter la gravière à un rythme suffisant, dès lors que les matériaux provenant de l'extérieur sont nécessaires à son exploitation et qu'ils doivent être mélangés avec ceux du gisement interne. Sa position concurrentielle s'en trouve affaiblie. Elle soutient qu'elle a un intérêt digne de protection et subit un préjudice irréparable, du fait notamment de ne plus pouvoir revaloriser ses déchets en interne, de devoir amener ces matériaux ailleurs pour les faire recycler avec pour conséquence le prélèvement de taxes considérables, pour ensuite elle-même devoir acheter du matériel recyclé pour son activité. S'agissant de A. _____ SA, propriétaire de la parcelle iii RF, elle fait valoir qu'elle a également un intérêt à ce que la société exploitante fonctionne correctement et ne soit pas mise en difficulté.

E. 1.5

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, tout comme celle de la qualité pour recourir de la propriétaire de la parcelle. Il sied finalement de préciser qu'en raison de la délimitation stricte de l'objet de la contestation par la portée restreinte de la décision incidente, il n'y a pas lieu d'examiner le fond de cette

affaire. L'objet de la contestation est ainsi fixé par la sommation, au sens de l'art. 167 al. 1 LATeC, de cesser immédiatement l'activité de recyclage/concassage de matériaux provenant de l'extérieur du site de la gravière jusqu'à droit connu sur les procédures, actuellement en cours, de PAL et de permis, et ne concerne pas directement les éléments matériels en lien avec les possibilités, pour l'exploitante, que dites procédures aboutissent en sa faveur.

E. 2.1

A titre préliminaire, il convient de citer brièvement les dispositions légales topiques applicables aux exploitations de matériaux, telle une gravière. 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 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 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 fribourgeois 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. Aux termes de l'art. 154 LATeC, la création d'une nouvelle zone d'exploitation de matériaux et de décharges ou la modification d'une telle zone est subordonnée au dépôt simultané d'un permis de construire. (al. 1). L'ouverture ou l'extension d'une exploitation de matériaux doit être justifiée par un besoin tant de la région que de l'exploitant ou l'exploitante (al. 2). L'art. 155 al. 1 LATeC prescrit que sont soumis à une autorisation d'exploitation délivrée par la Direction lors de la procédure ordinaire de permis de construire toute exploitation du sol à des fins d'extraction (let. a), la réouverture d'une exploitation abandonnée (let. b), l'extension ou la modification du périmètre ou des profils d'une exploitation ayant fait l'objet d'un permis (let. c) ou les décharges et les remblais de plus de 20'000 m³ (let. d). Aux termes de l'art. 17 LGD, les installations d'élimination des déchets désignées par le règlement d'exécution sont soumises à une autorisation d'exploiter. L'art. 6 al. 1 let. c du règlement cantonal du 20 janvier 1998 sur la gestion des déchets (RGD; RSF 820.21) prescrit que tel est le cas des installations de stockage provisoire, de tri, de conditionnement ou de transbordement des déchets, à l'exception des déchetteries communales.

E. 2.2

Il convient également de rappeler que, lorsqu'une autorité prononce des mesures provisoires pour la durée de la procédure, elle peut se limiter à la vraisemblance des faits et à l'examen sommaire du droit (examen *prima facie*), en se fondant sur les moyens de preuve

immédiatement disponibles, tout en ayant l'obligation de peser les intérêts respectifs des parties (ATF 139 III 86 consid. 4.2 et les références citées). Elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 130 II 149 consid. 2.2 et les références citées; arrêts TF 2D_1/2021 du 8 mars 2021 consid. 3, 2C_293/2013 du 21 juin 2013 consid. 4.2). A l'instar du Tribunal fédéral, la Cour de céans n'examine qu'avec retenue l'appréciation à laquelle a procédé l'instance précédente. Il n'annule une décision sur mesures provisionnelles que si la pesée des intérêts à son origine est dépourvue de justification adéquate et ne peut être suivie, soit en définitive si elle paraît insoutenable (arrêt TF 2D_34/2018 du 17 août 2018 consid. 3 et les références citées; arrêt TC FR 601 2021 78 du 23 août 2021). Il incombe à l'autorité qui doit statuer sur l'octroi ou le refus de mesures provisionnelles d'examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles qui justifient le report de son exécution. Elle doit donc respecter le principe de la proportionnalité. Elle ne doit pas préjuger de la décision finale ni la rendre inefficace. L'issue probable de la procédure au fond n'entre en considération que si elle ne fait pas de doute (arrêt TC FR 602 2012 23 du 14 mars 2012 et les références citées). En tout état de cause, il y a lieu d'être restrictif lorsqu'il s'agit d'examiner si des mesures provisionnelles peuvent être ordonnées et il n'y a en principe pas lieu

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 d'octroyer, déjà pour la durée de la procédure, précisément ce que l'intéressé entend en réalité obtenir sur le fond de l'affaire. Dans le même ordre d'idées, il n'est généralement pas question d'accorder, par mesures provisionnelles, un droit dont l'octroi ne relève pas des compétences de l'autorité appelée à statuer, en l'occurrence ici le Tribunal cantonal (cf. décision TC FR 601 2018 66 du 23 février 2018; MOOR/POLTIER, p. 309).

E. 3.1

En l'occurrence, il faut constater que l'activité de recyclage de l'exploitante 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. C'est d'ailleurs pour cela que le canton a décidé, en 2016, de mettre en conformité toutes les installations de valorisation de déchets de chantier minéraux, de régulariser les situations existantes et d'attribuer les autorisations d'exploiter requises par la LGD, ceci par le biais d'un permis de construire octroyé en procédure ordinaire selon les art. 135 LATeC et 84 let. g ReLATeC, et d'une adaptation du PAL, ce que les recourantes - qui ont déjà entamé les démarches qui leur incombent - ne contestent d'ailleurs pas.

E. 3.2

Dans le cas d'espèce, il y a lieu d'examiner, *prima facie*, si c'est à juste titre que le Préfet a rendu une mesure provisionnelle consistant en l'arrêt des travaux de recyclage jusqu'à droit connu sur les procédures de mise en conformité du PAL ainsi que du permis. En d'autres termes, il convient de déterminer si c'est à bon droit qu'il a considéré que le permis de construire accordé le 26 juin 2019 n'autorisait pas l'activité de concassage de matériaux provenant de l'extérieur du site, contrairement à ce que font valoir les recourantes. Il n'est pas ici question de savoir si dite activité est légale ou non, dès lors qu'il ne saurait en soi être contesté que ce n'est que depuis 2016 que l'Etat, par l'intermédiaire du SEn, entend soumettre cette activité en tant que telle à une procédure de planification et de permis. A ce

propos, les recourantes soutiennent que le RCU ne fait pas de distinction entre l'activité de concassage de matériaux internes ou externes au site. Dans ces conditions, en concluant à l'annulation de la décision préfectorale, les recourantes requièrent ainsi que l'activité de recyclage, effectuée jusqu'ici, se poursuive jusqu'à droit connu sur la demande de permis et sur la révision du PAL, arguant que celle-ci est légale.

E. 3.2.1

A cet égard, il est relevé que, lorsqu'il a accordé le permis de construire le 26 juin 2019, le Préfet a expressément mentionné que l'autorisation d'exploitation du 12 juin 2019 établie par la DAEC en faisait partie intégrante. D'après celle-ci, l'entreprise B._____ SA était autorisée à exploiter la gravière de "H._____", sur la base des étapes définies dans le plan et le programme d'exploitation présentés aux annexes 1 et 2 du rapport de M._____ SA du 21 octobre 2016. Ce dernier précise que "le programme autorisé pour les cinq prochaines années ne concerne que les surfaces ouvertes selon le plan d'exécution ainsi que les étapes 1, 2, 3 de la tranche 1 de l'extension, et comprend: - l'extraction du sol des matériaux dans la partie déjà ouverte de l'exploitation; - le remblayage et la remise en état de la partie déjà ouverte de l'exploitation; - le décapage et l'extraction des matériaux dans le périmètre de la tranche 1;

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 - le remblayage partiel et la remise en état partielle de la tranche 1;" A première vue, il semble ainsi qu'il n'était à l'époque pas question d'exploiter et de traiter des matériaux externes au site. A cela s'ajoute que, dans la documentation "Aide à l'exécution pour les installations de recyclage des déchets de chantier minéraux", établie par la DAEC en juillet 2016 et communiquée aux exploitants concernés, y compris à B._____ SA (cf. courrier du 2 novembre 2016 du SEn à B._____ SA, pièce 62, dossier de la Préfecture), il est prescrit, au ch. 3.1, que "[l]es installations doivent être conformes à la zone dans laquelle il est prévu de les implanter (plan d'affectation des zones et règlement communal d'urbanisme). Le traitement des déchets de chantier minéraux doit être expressément admis par l'article du règlement communal d'urbanisme y relatif". Le préavis du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) du 4 août 2021, produit par les recourantes, contient également cette même précision quant à la mention expresse requise, dans le RCU, de cette activité de recyclage. Or, en l'espèce, l'art. 12b RCU, actuellement en vigueur et approuvé par la DAEC le 26 juin 2019, qui prévoit la création d'une zone de gravière II, prescrit que "[d]ans cette zone, seules les activités liées à l'exploitation du gisement ainsi que le concassage de matériaux sont autorisées (...)". L'activité de recyclage, soit le concassage de déchets de chantier externes au site, n'y figure pas. En outre, force est de souligner que lorsque la Commune a, dans un premier temps, accepté de modifier son RCU - avant, finalement, de renoncer à poursuivre la révision partielle de son PAL -, elle a ajouté une indication explicite dans celui-là sur la possibilité d'exercer une activité de recyclage. Le nouvel art. 29 RCU - relatif désormais à la gravière en lieu et place de l'art. 12b - était en effet formulé de la manière suivante: "[d]ans cette zone, seules les activités liées à l'exploitation du gisement ainsi qu'au concassage de matériaux et au recyclage de déchets de chantier minéraux sont autorisées (...)". Le Préfet pouvait donc raisonnablement en déduire que la Commune, à l'origine de la modification et donc la mieux à même d'interpréter son propre règlement, semblait bel et bien à l'avenir vouloir différencier les deux activités. Dans ce contexte, on ne saurait suivre les recourantes lorsqu'elles entendent déduire de l'absence d'indication expresse dans le RCU de l'activité de recyclage que celle-ci était autorisée au même titre que l'excavation et le concassage de

matériaux internes à la gravière.

E. 3.2.2

Compte tenu des éléments en sa possession, le Préfet n'a ainsi concrétisé aucune constatation erronée ou incomplète des faits pertinents ou violation du droit et sa décision s'inscrit pleinement dans le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu par l'art. 167 al. 1 LATeC. L'autorité intimée était en effet en droit de considérer que l'activité de concassage de matériaux externes au site - soit le recyclage - était "illégal" sur la gravière de "H. _____", respectivement n'était pas visée par le permis de construire de 2019. Dans ces conditions, le Préfet ne pouvait pas autoriser dite activité le temps que la procédure débutée en 2021 aboutisse, étant rappelé qu'il n'est en principe pas question d'accorder par mesure provisionnelle ce que l'administré entend en réalité obtenir sur le fond (cf. supra consid. 2.2). L'ordre d'arrêter les travaux, jusqu'à droit connu sur les procédures en cours, apparaît dès lors pleinement justifié et respecte le principe de la proportionnalité. Il l'est d'autant plus que la Commune de N. _____ a désormais renoncé à poursuivre la révision de son PAL qu'elle avait initiée en vue d'autoriser le recyclage litigieux. La décision attaquée respecte en outre la volonté cantonale de mettre en conformité toutes les installations de valorisation de déchets de chantier minéraux et de régulariser les situations existantes. Enfin, sous l'angle économique, soulignons que les recourantes peuvent néanmoins

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 poursuivre l'exploitation de la gravière en tant que telle. La décision attaquée résiste ainsi à la critique.

E. 3.2.3

Dans ces circonstances, avec le Préfet, l'on doit reconnaître que les recourantes ne peuvent pas se prévaloir de droits acquis, du moment que l'activité de recyclage ne semble a priori pas avoir été autorisée, cas échéant sur la base d'une simple tolérance. Partant, les intéressées ne peuvent pas non plus tirer argument, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement, de l'arrêt TC FR 602 2017 45 du 6 juillet 2018, en particulier de son consid. 3.2.

E. 4.1

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de donner suite aux mesures d'instruction requises par les parties, la mise en œuvre d'une inspection des lieux ainsi que la production des différents dossiers liés à la présente affaire n'étant notamment pas de nature à modifier l'opinion de la Cour (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; arrêt TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; cf. JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, art. 59, n. 59.4). Pour le reste, les autres griefs des recourantes, non pertinents ou ayant essentiellement trait au fond de l'affaire, sont écartés.

E. 4.2

Il appartient solidairement aux recourantes de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Eu égard à l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. II. Les frais de procédure sont fixés à CHF 2'000.- et mis solidairement à la charge des recourantes. Ils sont compensés par l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas

alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. 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 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 24 mars 2023/ape/smo Le Président La Greffière-rapporteure

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