

602 2009-39

Arrêt du 11 mars 2010

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :
Juges :

Christian Pfammatter
Josef Hayoz et Michel Wuilleret

PARTIES

X. et consorts, recourants, représentés par Me Jean-Jacques Collaud,
avocat, rue de Romont 18, case postale 344, 1701 Fribourg,

contre

PREFET DU DISTRICT DE LA SARINE, Grand-Rue 51, case postale 96,
1702 Fribourg, **autorité intimée**,

Y. SA, intimée,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 19 juin 2009 contre la décision du 10 juin 2009

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 14 octobre 2008, l'entreprise Y. SA a déposé une demande de permis afin de construire un atelier de serrurerie avec administration et services sur l'art. 338 plan folio 7 du registre foncier (RF) de la Commune de Corminboeuf. Selon le plan d'affectation des zones, cette parcelle est affectée à la zone industrielle et bénéficie d'un degré III de sensibilité au bruit. Elle est englobée dans le périmètre du plan d'aménagement de détail (PAD) "B., 2^{ème} étape", qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} avril 1986. L'art. 5.1 du règlement de ce PAD prévoit que, pour la plateforme 8 considérée, les parcelles industrielles sont affectées, sur une distance d'environ 250 mètres à partir de la limite ouest de la zone, à des activités comportant un minimum de nuisance.

B. Lors de la mise à l'enquête publique du projet, X. et consorts, tous habitants du quartier résidentiel voisin de Montaubert, ont déposé une opposition en relevant, en substance, l'incompatibilité qu'il y aurait entre l'atelier de serrurerie et la zone d'habitation voisine, au bénéfice d'un degré II de sensibilité au bruit.

C. Dans le cadre de l'examen de la demande de permis, le Service de l'environnement (SEn) a imposé à la société requérante la production d'une étude de bruit. Celle-ci a été réalisée par l'entreprise Triform SA, le 5 février 2009. Elle conclut au respect des valeurs de planification à condition que le vitrage du bâtiment ait un pouvoir d'isolation d'au moins $R_w=35$ dBA et que les fenêtres et portes soient fermées durant l'exploitation.

Sur la base de l'étude de bruit, le SEn a préavisé favorablement le projet en prescrivant notamment que les activités bruyantes liées à l'atelier de serrurerie devront être exécutées avec portes et fenêtres hermétiquement fermées et que les activités bruyantes qui ont lieu à l'extérieur du bâtiment (livraisons/expéditions) devront être exécutées entre 08h00 – 18h00.

La commune et les autres services spécialisés de l'Etat ont également préavisé positivement le projet, tout en l'assortissant de certaines conditions.

D. Par décision du 10 juin 2009, le Préfet du district de la Sarine a accordé le permis de construire requis sous réserve de l'observation stricte des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux. Il a repris en particulier les charges et conditions émises par le SEn et a ordonné que, dans un délai de 3 mois dès la mise en activité de l'exploitation, la société bénéficiaire du permis fasse procéder à des mesures de bruit aux endroits sensibles. Au vu des résultats, le préfet s'est réservé le droit d'exiger d'autres mesures constructives et/ou une modification des conditions d'exploitation.

Le même jour, cette autorité a rejeté les oppositions de X. et consorts. Elle a considéré que l'art. 5.1 du règlement du PAD "B., 2^{ème} étape" n'a plus de portée propre depuis l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur la protection contre le bruit et que la problématique invoquée par les opposants devait être examinée sur la base du seul droit fédéral, en tenant compte des degrés de sensibilité au bruit II et III attribués respectivement à la zone résidentielle et à la zone industrielle. Dans ce cadre, il a constaté que le projet de construction respecte les valeurs de planification en vigueur et qu'il peut par conséquent être autorisé.

E. Agissant le 19 juin et le 10 juillet 2009, X. et consorts ont contesté devant le Tribunal cantonal les décisions préfectorales du 10 juin 2009 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir tout d'abord que le préfet ou un de ses subordonnés aurait tenu une séance secrète avec des représentants de la société Y. SA et le président du Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand-Fribourg (B.), hors la présence des opposants et de la commune. Cette séance unilatérale avait pour but, selon les recourants, d'influencer l'autorité préfectorale. Ce procédé permet de douter de l'impartialité de l'autorité de décision et justifie la récusation du préfet en application de l'art. 25 al. 3 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Ce faisant, le préfet aurait également violé le droit d'être entendu des recourants. Dans la mesure où, selon eux, le préfet traite les demandes de permis de construire sous l'angle de l'opportunité, le Tribunal cantonal n'a pas la même cognition que lui et ne peut donc pas réparer cette informalité.

Sur le fond, les recourants se plaignent de la non-conformité du projet de construction à l'affectation de la zone. Rappelant que le PAD applicable a été approuvé après l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), les recourants estiment que l'art. 5.1 du règlement du PAD n'est pas sans objet par rapport au droit fédéral. Cette règle impose, selon eux, une restriction supplémentaire par rapport aux normes liées à l'environnement. Ils affirment que la notion de "minimum de nuisance" figurant dans cette disposition entraîne une réduction supplémentaire des valeurs de planification applicable au degré II de sensibilité au bruit et qu'il faudrait dès lors appliquer les valeurs prévues pour le degré I de sensibilité au bruit. Dans ce cas, les valeurs de planification seraient dépassées.

Les recourants indiquent également que la construction et l'exploitation d'un atelier de serrurerie violent non seulement la LPE, mais également l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Alors que l'exploitation de l'atelier ne concerne qu'une petite partie seulement de l'art. 338 RF, la parcelle en cause peut recevoir encore plusieurs entreprises exerçant des activités plus ou moins bruyantes. Il aurait fallu dès lors effectuer une étude de bruit pour toute la plateforme 8, sans oublier les immissions environnantes (routes, etc.). L'étude de bruit limitée à l'activité de la société requérante est incomplète et doit être écartée. De plus, l'autorité n'a pas pris en considération la nature du bruit et s'est limitée à son intensité. Or, il est notoire qu'un atelier de serrurerie engendre des bruits tout à coup violents qui sont de nature à provoquer une gêne accrue pour les voisins. Ces bruits-là, autant que les bruits lourds et lancinants, sont à prendre en considération, mais tel n'a pas été le cas.

Enfin, les recourants invoquent à nouveau une violation de l'art. 5.1 du règlement du PAD dans la mesure où l'étude de bruit n'a pas pris en considération la restriction supplémentaire, et par conséquent les limites plus sévères, applicable à cette partie du PAD.

Les recourants ont assorti leur recours d'une demande de restitution de l'effet suspensif.

F. Le 31 juillet 2009, le SEn a déposé ses observations. Il souligne que le quota de nuisances à rester ou à supporter sur un territoire est uniquement fonction du degré de sensibilité au bruit attribué à ce territoire. Ceci a pour conséquence qu'un générateur de bruit situé à l'intérieur de ce territoire ou sis sur un autre site, ne doit pas générer de

nuisances sonores occasionnant un dépassement du quota sur le territoire en question. En exigeant le respect de valeurs de planification applicables à un degré I de sensibilité au bruit (réservé aux zones de détente qui requièrent une protection accrue contre le bruit), les recourants ont démontré leur incompréhension de la notion des degrés de sensibilité. Le très faible niveau de nuisances sonores dans une zone de degré I implique qu'aucune activité domestique n'y soit pratiquée. De plus, les art. 11 LPE et 7 OPB ne font aucune référence à un type spécifique d'affectation, mais font référence à une quantification et à une qualification des nuisances sonores existantes ou à attendre. Le choix d'affecter un local en serrurerie ne viole pas ces dispositions. Par ailleurs, l'art. 36 al. 2 let. a OPB impose de tenir compte des sources de bruit existantes au moment où l'on procède à l'évaluation des nuisances sonores. Or, en l'espèce, il n'y a pas d'autre construction prévue sur les parcelles libres de l'art. 338 RF. L'étude acoustique a donc été réalisée correctement. Au demeurant, le niveau d'évaluation figurant dans l'étude de bruit montre que les nuisances sonores auprès des recourants seront inférieures aux valeurs de planification. Ceci démontre que l'installation projetée est à considérer comme faiblement gênante.

G. Le 10 septembre 2009, le préfet s'est déterminé sur le recours dont il propose le rejet. Il conteste l'existence d'une quelconque séance "secrète". En réalité l'architecte de la société requérante a demandé à A., collaborateur de la préfecture, de pouvoir consulter le dossier. Il est venu accompagné de l'administrateur de Y. SA et du président du B. A cette occasion, quelques questions ont été posées à A., notamment si, au vu du dossier, le préfet était en mesure de statuer et dans quel délai.

Dans la mesure où le préfet statue seul sur la demande de permis et considérant qu'il n'a aucun compte à rendre à son subordonné, il ne saurait être question d'une violation du devoir de récusation. S'agissant du droit d'être entendu, le préfet souligne que, dans le cadre de la demande de permis de construire, il ne peut examiner que la légalité du projet et non pas son opportunité.

H. La commune s'est également déterminée sur le recours, sans prendre de conclusions formelles.

Bien qu'invitée à prendre position sur le recours, la société intimée n'a pas déposé d'observations.

I. Le 26 février 2010, les recourants sont intervenus pour informer la Cour qu'à leur connaissance, l'intimée, qui refuse de renoncer au permis de construire litigieux, n'a pas l'intention de réaliser les travaux, objets dudit permis. Ils estiment que cette situation justifierait de mettre les frais et dépens à la charge de l'intimée même en cas de rejet du recours.

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) Un permis de construire constitue une autorisation ordinaire de police qui permet à son bénéficiaire de réaliser les travaux faisant l'objet dudit permis. Cette autorisation ne comporte aucune obligation de réaliser les travaux en cause. Partant, même si les allégations des recourants concernant les intentions de l'intimée étaient avérées, cette situation n'a aucune influence sur la validité du permis de construire litigieux, ni, par conséquent, sur l'objet du présent litige ou sur la qualité des parties impliquées.

c) Selon l'art. 176 de loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, les demandes de permis mises à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la loi sont traitées sur la base de l'ancienne loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Dès lors qu'en l'espèce, la demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en octobre 2008, l'ancien droit reste applicable à la présente affaire.

d) En vertu de 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. a) Conformément à l'art. 57 al. 1 CPJA, les parties ont le droit d'être entendues avant qu'une décision ne soit prise. En vertu de l'art. 60 CPJA, elles ont le droit (let. a) de prendre connaissance des documents, renseignements et rapports utiles recueillis dans la procédure et de participer aux inspections d'une chose ou de lieux, (let. c) de s'exprimer sur les questions à poser aux experts et de prendre connaissance des expertises et (let. c) de participer à l'audition des témoins et des experts et de poser des questions complémentaires. L'art. 62 CPJA prévoit en outre que, lorsque plusieurs parties défendent des intérêts opposés, l'autorité entend chacune d'elles sur les allégués et conclusions des autres.

b) En l'occurrence, il est établi que A., collaborateur du préfet qui a préparé la décision attaquée, a reçu les représentants de l'intimée hors de la présence des opposants et de la commune lorsque ces représentants sont venus consulter le dossier à la préfecture. Dans la mesure où, d'une part, il ne ressort pas du dossier que des éléments de fait utiles à la décision à prendre aient été communiqués à cette occasion et considérant, d'autre part, que la préfecture indique que seuls des renseignements généraux relatifs aux délais de liquidation du cas ont été donnés à l'intimée, le fait que les opposants n'aient pas été avertis de cette rencontre et qu'ils n'y aient pas participé ne viole en rien leur droit d'être entendus, tel que défini par le CPJA. Il n'y a rien dans le dossier qui aurait été caché aux recourants; ces derniers ayant pu agir devant le Tribunal cantonal en toute connaissance de cause. Il entre dans le cours ordinaire des choses que l'autorité se trouve en contact, pour diverses raisons, avec les parties en cours d'instruction de l'affaire. L'art. 63 al. 2 CPJA prescrit d'ailleurs que la consultation du dossier a lieu au siège de l'autorité appelée à statuer. Il va de soi que lorsqu'une partie veut consulter les pièces, elle se présente seule à l'autorité et elle a le droit d'être reçue. Tant que, comme en l'espèce, aucun élément relevant du dossier n'est discuté au sens de l'art. 62 CPJA, le droit d'être entendu de la partie adverse n'est pas concerné.

Le grief de violation du droit d'être entendu doit ainsi être rejeté.

3. a) Selon l'art. 21 al. 1 let. f CPJA, la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, si des motifs sérieux sont de nature à faire douter de son impartialité. Il y a prévention lorsque certaines circonstances sont de nature à faire naître le doute sur l'impartialité de la personne. Ces circonstances peuvent consister en un comportement subjectif déterminé de celle-ci ou en certains faits objectifs de fonctionnement ou d'organisation. Dans les deux cas, une apparence de prévention ou de partialité suffit – la preuve et la certitude ne sont pas nécessaires – mais il faut que le doute sur l'impartialité apparaisse objectivement fondé (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 200 p. 102 et les références).

S'il est vrai qu'en raison du lien de subordination qui fixe un rapport de dépendance, un lieutenant de préfet ou un autre collaborateur de la préfecture ne peut suppléer le préfet dont il dépend lorsque celui-ci doit se récuser (ATA du 17 août 2004, 2A 04 48), la situation inverse n'est pas vraie. En sa qualité d'autorité hiérarchique supérieure, le préfet peut sans autre remplacer un de ses collaborateurs qui doit se récuser (ATC du 12 novembre 2009; 602 09 92). Cette règle ne s'applique toutefois que pour les récusations qui sont tranchées avant que la décision sur le fond ne soit traitée.

Le cas est différent lorsque la récusation du collaborateur n'apparaît qu'après la prise de la décision par le préfet. Dans cette hypothèse, à supposer que la récusation soit admise après coup, le prononcé rendu par le préfet reste entaché d'une informalité, même si le préfet n'est pas dans un rapport de subordination avec son collaborateur. En effet, l'art. 21 CPJA s'applique non seulement à l'autorité de décision, mais aussi à la personne appelée à collaborer à la prise du prononcé. En d'autres termes, un collaborateur dans un cas de récusation ne peut pas participer à l'élaboration de la décision et s'il le fait, celle-ci est rendue en violation de l'art. 21 CPJA (voir pour le droit fédéral identique: ATF 97 I 91). Les positions respectives du préfet et du collaborateur ne changent rien à cette constatation.

b) En l'espèce, il a été vu ci-dessus que l'entrevue accordée par A. aux représentants de l'intimée, hors la présence des opposants et de la commune, n'avait pas de substance matérielle et qu'elle s'est limitée en réalité à une simple consultation du dossier dans les locaux de la préfecture. Dans la mesure où la consultation du dossier se fait à la préfecture conformément à l'art. 63 CPJA, la venue de la société requérante et sa présence dans les murs de l'autorité n'avait rien d'extraordinaire; l'intimée n'a fait qu'utiliser ses droits de procédure. Les quelques informations générales données à cette occasion par le collaborateur de la préfecture sur les délais de liquidation de la requête ne sont pas de nature à faire douter objectivement de son impartialité. Certes, il n'est pas exclu qu'en intégrant à la délégation, outre son architecte, le président du conseil d'administration de Y. SA et le président du B., la requérante ait tenté de faire pression sur le fonctionnaire qui devait la recevoir dans le cadre de la consultation du dossier. Aucun indice objectif ne permet cependant de penser que, si tel était l'intention de l'intimée, cette démarche ait eu le moindre effet auprès du collaborateur de la préfecture, habitué à recevoir des parties.

Le grief de violation des règles sur la récusation doit ainsi également être rejeté.

4. a) Les règles de protection de l'environnement qui se trouvent dans les règlements ou les plans d'affectation et qui consistent pour l'essentiel en des normes au contenu juridiquement indéterminé invitant l'autorité à apprécier la compatibilité des nuisances de

l'installation en cause sur la base de clauses telles celles autorisant "les entreprises faiblement ou moyennement gênante" n'ont pas de portée propre par rapport au droit fédéral de l'environnement. Comme les règles de droit fédéral, elles visent la limitation quantitative des nuisances sonores, soit un domaine réglé exhaustivement par le législateur fédéral (ANNE-CHRISTINE FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich, Bâle, Genève 2002, ch. 15.2.1.2, p. 343 et les références).

En l'occurrence, en limitant l'implantation dans le périmètre de la plate-forme 8 aux seules entreprises ayant des activités comportant un minimum de nuisances, l'art. 5.1 du règlement du PAD "B. 2^{ème} étape" entend clairement imposer une limitation quantitative des nuisances. Conformément à ce qui a été dit ci-dessus, une telle réglementation n'a pas de portée propre par rapport au droit fédéral sur la protection contre le bruit.

Cet art. 5.1. ne vise aucun objectif particulier d'urbanisme et son seul but est de protéger le voisinage des nuisances. Les recourants ne prétendent pas le contraire lorsqu'ils tentent de démontrer que la disposition imposerait en réalité le respect d'un degré I de sensibilité au bruit. Outre que cette affirmation dénote une incompréhension du système des degrés de sensibilité de l'OPB – dès lors que le degré I n'est jamais prévu pour des zones résidentielles – elle souligne surtout que l'interprétation de la norme qu'ils défendent ne sort pas du système du droit fédéral, qui est donc seul à s'appliquer, à l'exclusion de tout autre.

Partant, c'est à bon droit que l'autorité intimée a jugé que l'art. 5.1 du règlement du PAD n'avait pas de portée propre par rapport à la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

Du moment que, selon la planification en vigueur, la zone résidentielle de Montaubert bénéficie d'un degré II de sensibilité au bruit, l'installation nouvelle de l'intimée, bien que située dans un secteur de degré III, doit respecter les valeurs de planification applicables au degré II pour toutes les villas des recourants. Or, il ressort clairement de l'étude de bruit du 5 février 2009 que tel est bien le cas, avec même une marge de réserve d'environ 3,5 dBA.

b) Compte tenu de cette situation plutôt favorable ainsi que des conditions émises par le SEn concernant l'obligation de travailler portes et fenêtres closes, en limitant à la période diurne les activités extérieures, on doit considérer, par ailleurs, que le principe de prévention a été pris correctement en considération dans la décision attaquée, à laquelle il suffit de renvoyer.

Au demeurant, le préfet a pris soin d'imposer de nouvelles mesures de bruit dans les trois mois dès la mise en activité de l'exploitation, de sorte qu'il sera possible de constater si la réalité de l'entreprise correspond aux pronostics et, cas échéant, d'exiger d'autres mesures constructives et/ou une modification des conditions d'exploitation. Il n'y a donc aucun risque d'une violation de l'OPB.

5. Les autres griefs des recourants s'avèrent également sans pertinence.

a) L'art. 40 al. 2, in fine, OPB précise que la prise en considération collective des immissions n'est pas applicable aux valeurs de planification de nouvelles installations fixes. Cette norme reprend la règle de l'art. 25 al. 1 LPE selon laquelle "de nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit

de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage". Il n'y avait donc pas lieu d'examiner d'autres installations que celle mise à l'enquête par l'intimée. Les critiques des recourants sur le fait que la parcelle 338 RF peut encore recevoir d'autres entreprises qui vont augmenter le niveau des nuisances sonores sont ainsi mal fondées.

b) Contrairement à ce que prétendent les recourants, l'évaluation du bruit industriel selon l'annexe 6 de l'OPB prend en considération les composantes tonales et impulsives du bruit par le biais des facteurs de correction K2 et K3. L'examen de l'étude de bruit (annexe 2) montre que les facteurs K2 et K3 ont effectivement été pris en considération conformément à la réglementation en vigueur. Faute de critiques plus spécifiques des recourants et à défaut d'indice sur une éventuelle erreur, il n'y a pas lieu de remettre en cause la justesse des calculs, confirmée par le SEn en tant qu'autorité cantonale spécialisée.

6. a) Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté.

Dans la mesure où la Cour a statué sur le fond du litige, la demande de restitution de l'effet suspensif est devenue sans objet.

b) Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Comme il a été dit précédemment (consid. 1b), le fait que le permis de construire puisse, cas échéant, ne pas être utilisé ne change rien au présent procès et ne justifie donc pas une répartition particulière des frais et dépens.

L'intimée qui n'a pas eu de frais d'avocat n'a pas droit à une indemnité de partie.

l a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, par 2'000 fr., sont mis à la charge des recourants à raison de 90 fr. 90 chacun, les couples répondant solidairement du paiement de leur part aux frais. Ces frais sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

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

004.2; 005.3