

602 2010-44

Arrêt du 27 janvier 2011

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION	Président :	Christian Pfammatter
	Juges :	Gabrielle Multone, Marianne Jungo
	Greffier-stagiaire :	Baptiste Morard

PARTIES	X., recourant , représenté par Me Pierre Perritaz, avocat, bd de Pérolles 21, case postale 656, 1701 Fribourg,
	contre
	PREFECTURE DU DISTRICT DE LA SARINE , Grand-Rue 51, case postale 96, 1702 Fribourg, autorité intimée ,
	Les époux Z., intimés ,

OBJET	Aménagement du territoire et constructions
	Recours du 17 juin 2010 contre la décision du 12 mai 2010

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X. est propriétaire de l'art. no _____ du registre foncier (ci-après, RF) de la Commune. La parcelle se situe en zone mixte avec un degré III de sensibilité au bruit. Cette zone est réservée, d'après le règlement communal d'urbanisme (ci-après, RCU) actuellement en vigueur, à l'habitation, aux commerces et aux constructions artisanales ne comportant pas de nuisances excessives. En 2008, dans le cadre de l'exploitation de son entreprise de construction, X. a utilisé son terrain pour créer un dépôt de matériaux graveleux.

Le 15 octobre 2008, faisant suite à une plainte formée par les époux Z. qui contestaient la régularité du dépôt, la commune est intervenue auprès de X. afin de lui signaler que les travaux d'aménagement effectués sur sa parcelle avaient été réalisés sans autorisation et que seule l'obtention d'un permis de construire pouvait régulariser la situation.

B. Suite à une nouvelle plainte des époux Z., laquelle dénonçait la poursuite des activités de l'entreprise X., le Préfet du district de la Sarine a notifié, par décision du 30 octobre 2008, un ordre de suspension des travaux réalisés sur l'art. no _____ RF.

Le 4 novembre 2008, X. a déposé une demande de permis de construire pour l'aménagement d'un dépôt provisoire de matériaux et de machines (mise en conformité).

Pendant la mise à l'enquête publique de cette demande, le 18 novembre 2008, les époux Z. ont formé opposition, en faisant valoir l'absence d'information au sujet de l'affectation du terrain, de la durée de l'aménagement provisoire, du type de matériaux entreposés, des nuisances provoquées par leurs manipulations, de l'accès utilisé, du type d'horaire à respecter ainsi que de l'hypothétique moins-value occasionnée sur la valeur vénale de leur maison.

C. Le 11 décembre 2008, la Commune a transmis le dossier au Service des constructions et de l'aménagement (ci-après SeCA) avec un préavis positif, pour autant que le règlement d'application de la zone mixte soit respecté. Ce même jour, la commune a écrit à X. pour lui rappeler l'ordre de suspension des travaux qui lui avait été intimé par le préfet le 30 octobre 2008.

Le 26 mai 2009, les époux Z. sont intervenus pour dénoncer l'entreprise de X. qui utilisait à nouveau l'art. no _____ RF pour y stocker des matériaux. Le 15 novembre 2009, ils se sont plaints une nouvelle fois, dossier filmographique à l'appui, des activités litigieuses que leur voisin avait poursuivies malgré l'ordre de suspension des travaux du 30 octobre 2008.

D. Le 8 mars 2010, le SeCA a émis un préavis négatif concernant la demande d'autorisation de construire. Précisant que la zone mixte est caractérisée par la mixité des affectations afin qu'elles puissent coexister en harmonie dans un ensemble bâti, le service spécialisé de l'Etat a considéré que l'activité exercée par l'entreprise X., de par les nuisances qu'elle provoque, ne correspond pas à l'objectif visé par ce type d'affectation.

E. Le 12 mai 2010, le préfet a refusé d'octroyer l'autorisation de construire sollicitée le 4 novembre 2008 et ordonné le rétablissement de l'état des lieux. Il a considéré qu'en cas de délivrance du permis de construire, l'entreprise X. disposerait d'une assise

disproportionnée par rapport à l'équilibre habitation/activités prévu par le RCU et déploierait un impact négatif sur la cohésion de cette partie du territoire communal. Le seuil admissible des activités artisanales tolérées par le RCU serait alors dépassé et la tranquillité des lieux ainsi que la sécurité des piétons se verraient entravées par le trafic des véhicules de l'entreprise.

F. Par recours du 17 juin 2010, X. a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 12 mai 2010 dont il demande l'annulation, sous suite de frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, il avance en premier lieu que la décision du préfet est basée sur une constatation inexacte des faits, qu'il n'est pas question d'augmenter l'assise de l'entreprise par une construction ayant un impact disproportionné pour la zone mais bien de l'aménagement d'un tas de gravier de 10 m³ et du stationnement sporadique de quelques véhicules.

Deuxièmement, il fait valoir que le centre d'activité de son entreprise n'est pas au cœur de la zone mixte, ni entouré d'habitations. Le recourant insiste sur le fait que les seules habitations qui se trouvent à proximité de la parcelle sont situées à l'est, et que, parmi celles-ci, seuls les époux Z. par leur opposition, ont fait valoir les désagréments causés par l'activité litigieuse.

Le recourant conteste que l'entreprise X. serait à l'origine de nuisances sonores par moment élevées. En effet, à la connaissance du recourant, aucune mesure n'a été faite en vu d'appuyer les affirmations du préfet. En outre, la route du Poyet n'étant pas l'unique chemin d'accès à la parcelle, le recourant relativise l'argument selon lequel les véhicules de l'entreprise porteront davantage atteinte à la tranquillité des lieux et à la sécurité des piétons.

Au surplus, il invoque une double violation du droit d'être entendu. En effet, il affirme n'avoir pas pu participer à la vision locale organisée par le préfet ni avoir été auditionné dans le cadre de la procédure liée à l'autorisation de construire. De plus, il n'a pas été entendu avant que le préfet ne lui intime l'ordre de remettre les lieux en état.

Enfin, le recourant met en exergue le fait que le préfet, en se fondant sur une constatation erronée des faits et sur la position du SeCA sans en relever les inconsistances, a excédé son pouvoir d'appréciation.

G. Dans ses observations du 22 juillet 2010, la Préfecture de la Sarine a conclu au rejet du recours en se référant intégralement à la décision attaquée. Le 6 décembre 2010, le SeCA a fait valoir à son tour que le dépôt n'étant pas conforme à l'affectation de la zone, la décision préfectorale avait été rendue à bon droit.

H. Le 17 novembre 2010, le Juge délégué à l'instruction de la cause a procédé à une inspection des lieux.

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).

b) 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 (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

c) Dans la mesure où la demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1), la présente affaire reste soumise à l'ancien droit (art. 176 LATEC), à savoir à la loi du 9 mai 1983 (aLATEC). Les procédures de rétablissement de l'état de droit ainsi que les questions relevant du respect des droits acquis sont, quant à elles, soumises au nouveau droit (ATC 602 2008-106 du 28 janvier 2010)

2. a) Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a correctement exposé les règles applicables en matière de conformité d'une construction à une zone mixte et les exigences spéciales qui découlent du caractère particulier de ce genre d'affectation.

La zone mixte fait coexister l'habitation et certaines activités (principalement artisanales et tertiaires). Elle offre l'avantage de maintenir des quartiers vivants, de jour comme de nuit, et de limiter les déplacements pendulaires, mais induit des problèmes de cohabitation: elle exige un équilibre entre les deux affectations, de sorte que l'une ne se développe pas au détriment de l'autre (P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 523).

En l'occurrence, l'inspection des lieux du 17 novembre 2010 et l'examen du PAL montrent clairement que l'entreprise du recourant, située au cœur de la zone mixte, a pris au fil des années une telle importance que l'équilibre entre habitation et activité est compromis. Les entrepôts, dépôts, et garages du recourant constituent la base logistique de son entreprise et marquent de manière prédominante le caractère industriel de la zone mixte en question. Il ne fait aucun doute qu'actuellement déjà, sans l'aménagement litigieux du dépôt de gravier, l'emprise des installations artisanales voire industrielles du recourant se situe à la limite de ce qui est tolérable pour une zone mixte.

Face à cette situation qui met en péril la coexistence harmonieuse entre les deux affectations principales de la zone, il y a lieu de se montrer restrictif lorsque la composante industrielle ou artisanale tend à accroître encore sa prédominance dans le secteur. Il convient d'éviter que le développement territorial excessif des activités ne dénature le caractère de la zone mixte au détriment de l'habitation.

b) Contrairement à ce que prétend le recourant, l'aménagement du dépôt litigieux ne constitue pas simplement un tas de gravier de quelques m³ qui ne devrait déranger personne. La demande d'autorisation ne contient aucune limite au dépôt provisoire. Le fait que la grandeur de ce dernier puisse dépendre des besoins hebdomadaires ou journaliers de l'entreprise en gravier ne change rien à cette constatation. En cas d'octroi du permis requis, rien n'empêchera le recourant d'utiliser pleinement la capacité de sa parcelle pour créer un dépôt d'une ampleur conséquente. Les intimés ont d'ailleurs indiqué que la grandeur restreinte du dépôt le jour de l'inspection des lieux ne correspondait pas à ce qui avait déjà été entreposé sur place précédemment.

Dans ces conditions, le stockage de matériaux graveleux dans le quartier, à proximité d'habitations, constitue une péjoration de la situation qui dépasse ce qui est supportable

dans cette zone mixte. Il s'agit d'une nouvelle activité qui n'était pas exploitée précédemment et qui accentue gravement le déséquilibre dans la répartition des affectations. La présence de tas de graviers, de trax pour le chargement des camions va plus loin en intensité industrielle que les dépôts de matériels existants. Elle constitue un cran supplémentaire et inacceptable vers une dénaturation de la zone mixte. Compte tenu de la répartition existante des affectations - où la limite du supportable est déjà atteinte - ce type d'activité nouvelle n'a pas sa place.

C'est donc à juste titre que, suivant le préavis du SeCA, le préfet a refusé l'autorisation nécessaire à une légalisation des travaux effectués sans droit. Il n'a commis ce faisant aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation et n'a pas violé la loi.

Comme il vient d'être vu ci-dessus, les prétendues erreurs qu'il aurait commises dans la constatation des faits n'ont eu aucune influence sur le bien-fondé de sa décision. Peu importe également que le recourant n'ait pas participé à l'inspection des lieux organisée par la préfecture dès lors qu'il a pu faire valoir ses arguments sur place lors de la vision locale ordonnée par le Tribunal cantonal, qui a en la matière une pleine cognition en fait comme en droit.

3. a) L'art. 167 al. 3 LATeC prévoit que si les travaux effectués sans permis 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.

b) Dans le cas particulier, même s'il a laissé aux parties la possibilité de se déterminer sur le litige (cf. lettre du 12 mars 2010 invitant le recourant à se déterminer sur le préavis défavorable du SeCA), le préfet ne les a pas averties formellement qu'il entendait statuer non seulement sur l'autorisation de construire, mais également sur le rétablissement de l'état de droit. Il n'a donc pas respecté le droit d'être entendu des personnes et organes intéressés garanti par l'art. 167 al. 3 LATeC.

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 135 I 187 consid. 2.2 p. 190; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390). Toutefois, la jurisprudence admet qu'une violation de ce droit en instance inférieure puisse être réparée lorsque l'intéressé a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 134 I 331 consid. 3.1 p. 335; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 130 II 530 consid. 7.3 p. 562 et les arrêts cités). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; ATF du 7 octobre 2009 en la cause 1C_265/2009, consid. 2.3).

En l'espèce, en matière de rétablissement de l'état de droit, le Tribunal cantonal a le même pouvoir de cognition que l'autorité intimée, en fait et en droit. Il peut donc en principe réparer une informalité procédurale commise devant l'instance inférieure.

Par ailleurs, il faut constater que, dans sa détermination du 22 juillet 2010, le préfet se réfère expressément aux considérants de sa décision, de sorte qu'en cas de renvoi de

l'affaire pour nouvelle décision, cette autorité rendra exactement la même décision sur la question du rétablissement de l'état de droit.

Partant, dans la mesure où le recourant a pu se prononcer en détail dans son recours devant le Tribunal cantonal sur le rétablissement de l'état de droit ordonné par la préfecture, on doit considérer que la violation du droit d'être entendu garanti par l'art. 167 al. 3 LATeC a été réparée dans le cadre de la présente procédure. Il n'y aurait aucun sens, actuellement, de renvoyer la cause devant l'autorité intimée pour qu'elle rende la même décision après avoir entendu formellement le recourant. Le principe de l'économie de la procédure s'oppose à un tel allongement inutile du procès.

c) Le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doive être automatiquement démolie. Le constructeur peut se voir dispenser de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque l'intéressé a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts publics prépondérants (ATF 111 Ib 213 = JdT 1987 I 564, consid. 6; ATF 123 II 248 consid. 4a). Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité (ATC du 11 mars 2008, 2A 07 70).

En l'occurrence, le recourant a fait fi de tous les avertissements qui lui ont été donnés. Il a notamment continué ses activités litigieuses alors qu'un ordre de suspension des travaux lui avait été intimé. Il ne peut se prévaloir du fait qu'il ait pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage. De plus, la remise en état peut être exécutée par l'entreprise du recourant évitant ainsi le recouvrement de frais excessifs. La pondération de tous les intérêts en présence montre que la décision préfectorale de remise en état des lieux est une mesure apte à atteindre le but visé, nécessaire et proportionnelle.

Par conséquent, le rétablissement de l'état de droit qui a été ordonné est conforme au droit.

4. a) Au vu des considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté dans son intégralité.

b) Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe, en application des art. 131 CPJA et 1, 2 et 3 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif; RSF 150.12). Pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision rendue le 12 mai 2010 par la Préfecture du district de la Sarine est confirmée.

II. Les frais de procédure sont mis par 2000 francs à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.

III. Il n'est pas octroyé 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.

201.11