

Ilème Cour administrative. **Séance du 21 septembre 2001.** Statuant sur le recours interjeté le 2 mai 2001 (**2A 01 33**) par la **Société de tir de Villaz-St-Pierre / Villarimboud / Lussy**, agissant par son comité, c/o Thierry Schwechler, La Chaussiaz 8, 1690 Villaz-St-Pierre, contre la décision préfectorale du 10 avril 2001 rejetant sa demande de permis de construire destinée à rénover le stand de tir de Villaz-St-Pierre; (**Rénovation d'un stand de tir**)

En fait:

- A. La société de tir de Villaz-St-Pierre / Villarimboud / Lussy (ci-après, la Société de tir) est propriétaire d'un stand de tir situé sur les art. 449b, 409bb et 583 du registre foncier de la Commune de Villaz-St-Pierre, sis en zone agricole.

Durant l'hiver 1990 - 1991, la foudre a frappé les installations électriques du stand, en particulier les câbles de transmission, rendant le tir impossible. Comme cet accident est survenu juste avant la saison de tir, la société - qui n'avait ni le temps ni les fonds pour effectuer les réparations - a décidé d'abandonner temporairement l'installation. Elle utilise depuis lors le stand de la Montagne de Lussy, doté d'un aménagement performant qu'elle partage avec l'armée et une dizaine d'autres sociétés de tir; l'installation moderne de la Montagne de Lussy est distante de moins de trois kilomètres de l'ancien stand.

- B. Le 13 novembre 1999, la Société de tir a déposé une demande préalable auprès de l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT) afin de déterminer si une rénovation du stand de Villaz-St-Pierre était envisageable. Il semble qu'elle ait obtenu des préavis de principe positifs de la part des services de l'Etat consultés.

Le 7 juin 2000, la Société de tir a présenté une demande de permis de construire afin de procéder à la rénovation du stand et d'installer une ciblérie polytronique.

Lors de la mise à l'enquête publique, le projet a suscité l'opposition de 14 voisins.

Le 19 juillet 2000, la Commune de Villaz-St-Pierre a émis un préavis négatif. Rappelant que, depuis la fermeture du stand, elle a aménagé à proximité une zone à bâtir dans le quartier de la Sauge, la commune s'oppose à la

réhabilitation de l'installation en raison des nuisances que l'installation va immanquablement causer. L'autorité relève que la société de tir dispose du stand de la Montagne de Lussy, situé à moins de 3 kilomètres. Alors qu'on s'achemine vers une concentration des nuisances occasionnées par le bruit et leur éloignement des zones habitées, il est aberrant, pour elle, de permettre la réouverture du stand litigieux. Enfin, le conseil communal a constaté que le projet présenté ne disposait pas des autorisations de construire à distance illégale de la parcelle n° 800 et de la route communale et que le nombre de places de parc n'est pas conforme au règlement communal d'urbanisme.

Le 2 octobre 2000, l'Office de la protection de l'environnement (OPEN) a émis un préavis positif assorti de conditions. En particulier, la section protection contre le bruit et le rayonnement a limité l'exploitation du stand de tir à 10 demi-jours par an et 10'000 cartouches ou à toute autre combinaison équivalente. Cela étant, l'autorité spécialisée a laissé ouverte la question de savoir si l'installation devait être considérée comme nouvelle ou existante. En effet, l'annexe 7 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) demande à ce que le facteur de correction soit établi sur la base de l'activité des 3 années précédentes; or, depuis de nombreuses années, l'activité du stand a été rigoureusement nulle, de sorte qu'au sens de l'annexe 7 OPB, l'installation était inexistante. Malgré cette situation, l'OPEN a considéré provisoirement qu'il s'agissait d'une installation existante.

Le Département des ponts et chaussées a émis un préavis négatif en raison de la distance insuffisante à la route communale et du manque de places de parc.

L'OCAT a émis également un préavis défavorable pour les mêmes raisons que le Département des ponts et chaussées et la commune.

- C. Le 6 novembre 2000, la Direction des travaux publics a accordé à la société de tir l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir. Constatant que les travaux envisagés peuvent être assimilés à une transformation partielle répondant aux conditions d'application de l'art. 24c al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), la direction a considéré que, dans le cas d'espèce, les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont satisfaites.
- D. Par décision du 10 avril 2001, le Préfet du district de la Glâne a refusé d'accorder le permis de construire sollicité. Procédant à une pondération générale des intérêts en présence fondée sur l'art. 175a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), le préfet a estimé que le fait d'autoriser l'exploitation d'un stand de tir à

proximité d'une zone résidentielle tendrait à compromettre la planification communale étant donné la difficulté de trouver des acquéreurs pour des parcelles sises près de ce genre d'installation. L'intérêt au développement harmonieux souhaité par la commune prime, à son avis, l'intérêt particulier des tireurs à bénéficier d'un stand supplémentaire. Autoriser cette rénovation contreviendrait grandement au pouvoir d'appréciation communal en matière de planification d'aménagement territorial. Les intérêts de la société de tir sont de toute manière sauvegardés par la possibilité d'utiliser les installations de la Montagne de Lussy. De plus, le but de la société de disposer d'un local à elle comme lieu de réunion, d'archivage, de stockage, de vente de munitions et d'instruction, apte à raviver les liens entre ses membres peut être atteint d'une autre manière, conforme aux principes de l'aménagement du territoire. Enfin, le préfet a tenu compte de l'intérêt des voisins à pouvoir bénéficier d'un cadre de vie agréable préservé des pollutions, ce dont ils jouissent depuis la mise hors service de l'installation en 1990 et la nouvelle planification communale de 1991.

A titre subsidiaire, le préfet a considéré que - contrairement à ce que retient l'OPEN dans son préavis - on ne peut pas admettre que l'installation litigieuse est existante. En réalité, du moment que l'ancien stand a été mis hors service il y a 10 ans, sa réhabilitation constitue la création d'une installation nouvelle soumise aux valeurs de planification dont il serait douteux qu'elles soient respectées.

- E. Agissant le 2 mai 2001, la Société de tir a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 10 avril 2001 dont elle demande l'annulation. Elle conclut à l'octroi du permis de construire nécessaire à la rénovation du stand de tir.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une constatation fautive des faits pertinents dans la mesure où le préfet aurait retenu à tort que le stand était détruit et que les travaux ont pour but de créer une nouvelle construction et de nouvelles nuisances. La société de tir rappelle qu'il s'agit de la rénovation d'une construction existante; hormis les installations électriques, le stand est apte à tirer. La ligne de tir existe et est inscrite au cadastre. Elle devait donc être prise en considération par la commune dans sa planification locale.

Sur la question du bruit, la recourante se fonde sur le préavis de l'OPEN pour constater que les nuisances dues aux tirs ne dépassent pas les limites prévues dans l'OPB. Le préfet n'avait pas à mettre en doute la pertinence des calculs effectués par les spécialistes de l'OPEN.

La recourante reproche également à la commune d'avoir arbitrairement considéré que la fermeture du stand de tir était définitive et d'avoir refusé sans motif d'accorder les dérogations nécessaires aux distances.

En réalité, la recourante estime que l'intérêt général des habitants de la commune commande la réouverture du stand dès lors qu'en cas de fermeture définitive, les frais d'assainissement devront être supportés par cette collectivité publique. Le refus du permis de construire est par ailleurs de nature à démotiver les tireurs et si la société devait se dissoudre, la commune devrait mandater une autre société pour organiser les tirs obligatoires, avec les frais que cela comporte.

Société active et dynamique, la recourante se plaint de devoir aller tirer à la Montagne de Lussy, alors qu'elle possède un stand de tir. Les installations ne lui conviennent pas en raison de la promiscuité avec les autres sociétés de tir présentes. Elle déplore la difficulté actuelle de mettre en place un encadrement efficace et une formation de qualité pour les Jeunes-tireurs. La réouverture du stand de Villaz-St-Pierre améliorera considérablement les conditions de travail de la société de tir en donnant aux tireurs des conditions de tir garanties d'une sécurité optimale avec des locaux séparés et adéquats pour toutes les activités liées au tir.

Enfin, la recourante dénonce les lenteurs du dossier qui dénoteraient, à son avis, une volonté délibérée des autorités de spéculer sur une lassitude des tireurs et un abandon du projet.

- F. Dans leurs observations respectives, le préfet et la commune concluent au rejet du recours.

Invité à se déterminer, l'OPEN a rappelé que les mesures des niveaux sonores générés par l'installation incriminée ont montré sans équivoque que, moyennant la prise de toutes les mesures constructives et d'exploitation ordonnées, l'installation respectera les valeurs limites d'immission fixées par l'OPB. Compte tenu de ces mesures, les valeurs de planification seront largement respectées, de sorte que l'utilisation du stand ne prêterait pas notablement le confort sonore de futures habitations sises dans le quartier de la Sauge.

- G. Le 8 août 2001, le Crédit Suisse, représenté par Me Gonzague Villos, a déposé des observations en sa qualité d'opposant au permis de construire. Il conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. En substance, il estime qu'on peut inférer de l'attentisme de près de 10 ans de la recourante qu'elle n'avait pas l'intention de poursuivre ses activités au stand en cause; ce n'est que par le changement de personnes au comité que la volonté de

rouvrir l'installation est apparue. Si l'on applique par analogie l'art. 58 al. 4 LATeC, la recourante aurait dû reconstruire son stand dans un délai de 3 ans. De plus, même si le projet mis à l'enquête est devisé à 25'000 fr., celui-ci s'inscrit dans le cadre de travaux estimés à plus de 200'000 fr. Les travaux de transformation se feront en plusieurs étapes et aboutiront à la construction d'une nouvelle installation.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent 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) ainsi qu'en application de l'art. 176 al. 1 LATeC. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. L'art. 175a al. 1 LATeC prévoit, sous la note marginale "coordination", qu'avant de statuer sur les demandes de permis et sur les oppositions, le préfet effectue la pondération des intérêts en présence.

L'alinéa 2 de la même disposition précise que les éventuelles décisions préalables rendues dans le cadre de la procédure de permis sont notifiées simultanément à la décision du préfet.

Le but de l'art. 175a al. 1 LATeC est de permettre la coordination matérielle de l'application de différentes lois. Dans la plupart des cas, il s'agit, pour le préfet, de tenir compte des différents préavis - parfois contradictoires - obtenus dans le cadre d'une procédure de permis de construire pour décider de l'octroi ou non du permis sollicité. Dans ce cadre, face à de simples préavis, il peut exister une marge d'appréciation dans l'interprétation des lois à appliquer qui laisse encore de la place au préfet pour effectuer une pondération des intérêts en présence. On peut penser, par exemple, à la notion d'esthétique, aux exigences de protection du patrimoine ou, en matière de protection de l'environnement, au principe de prévention.

L'art. 175a LATeC n'a cependant pas pour fonction d'attribuer au préfet la compétence de revoir les décisions préalables rendues dans le cadre de la procédure de permis et de substituer sa propre appréciation à celle des autorités qui se sont déjà prononcées par décision formelle. En particulier, le préfet ne peut pas refuser le permis de construire au motif que le requérant n'aurait pas dû obtenir l'autorisation de construire hors zone qui lui a été accordée par la Direction des travaux publics ou - et cela revient au même - procéder à nouveau sous l'angle de l'art. 175a LATeC à l'examen du projet pour déterminer si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont satisfaites alors que la Direction des travaux publics a fait cette appréciation dans le cadre de l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir.

Dans la mesure où l'octroi d'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir ne peut intervenir qu'à l'issue d'une pondération des intérêts en présence (cf. art. 58 LATeC, art. 24 let. b LAT, art. 24c al. 2 LAT), il n'appartient plus au préfet d'entreprendre à nouveau le même examen puisque le requérant a obtenu la dérogation de la part des autorités compétentes. Il doit prendre acte de la situation créée par la décision préalable et sa marge de manoeuvre pour éventuellement refuser le permis de construire se limite à l'application des règles de pure police des constructions que n'examine pas l'autorité de dérogation.

3. En l'espèce, la Direction des travaux publics a accordé l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir en application de l'art. 24c LAT applicable aux constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. La Direction a expressément constaté que les exigences majeures de l'aménagement du territoire étaient satisfaites par le projet.

Dans ces conditions, le préfet ne pouvait pas refuser le permis de construire au motif qu'à son avis et contrairement à ce qu'a dit la Direction, les exigences majeures de l'aménagement du territoire ne sont pas respectées. C'était dans le cadre de l'autorisation spéciale que la pesée des intérêts en présence a été - ou aurait dû - être faite. Au stade du permis de construire, le préfet ne pouvait plus corriger les conséquences de l'octroi de l'autorisation spéciale.

Il apparaît ainsi que la motivation principale du préfet, liée à l'incompatibilité qui existe à son avis entre la réouverture du stand de tir et la zone à bâtir proche, est sans pertinence dès lors que le préfet n'avait pas la compétence de revoir cette question qui relevait exclusivement de la Direction des travaux publics appelée à se prononcer dans le cadre de l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir.

4. La motivation subsidiaire du préfet concernant l'éventuelle violation des règles de l'OPB est erronée dès lors que, dans ses observations du 11 juin 2001, l'OPEN a expressément confirmé que l'évaluation des immissions sonores - faite sur la base de prises de sons effectives - montre que les valeurs de planification sont largement respectées.
5. Le fait que le stand de tir ne respecte pas les distances minimales à la route communale ne s'oppose pas à l'octroi du permis de construire. En effet, les murs du bâtiment sont existants et aucune nouvelle construction ne va rapprocher l'édifice ou modifier les distances aux limites. Dans ces conditions, la recourante bénéficie de la situation acquise au sens de l'art. 24c al. 1 LAT.
6. Si les règles sur les distances aux limites se rapportent au bâtiment existant et si, dans ce sens, la situation ne change pas avec la réhabilitation du stand, en revanche, on doit constater que la question des places de parc est étroitement liée à l'exploitation du stand et non pas au bâtiment proprement dit. Le stand ayant été inutilisé pendant 10 ans, il ne fait pas de doute que la reprise de l'exploitation doit être assimilée à l'ouverture d'une nouvelle installation. Il est donc nécessaire que cette dernière dispose de l'infrastructure indispensable à son nouveau fonctionnement. Parmi les conditions à remplir pour assurer une utilisation normale du stand de tir figure l'obligation de disposer de suffisamment de places de stationnement pour les véhicules des utilisateurs.

La société de tir est consciente de cette obligation et a produit une convention signée avec un agriculteur voisin le 18 octobre 2000 aux termes de laquelle elle disposera d'une bande de terrain fauché de 5 m de large et de 50 m de long sur la gauche du chemin menant au stand. Elle estime dès lors avoir satisfait à ses obligations.

Elle perd de vue cependant que les places de parc en cause sont situées en zone agricole. Dans la mesure où l'affectation du pré à des fins de parcage n'est pas conforme à la zone agricole, l'obtention d'une autorisation spéciale de la Direction des travaux publics est incontournable (art. 59 LATeC; cf. ATA du 7 octobre 1994 en la cause Mornod). Or, une telle autorisation fait défaut.

En effet, l'examen de l'autorisation spéciale du 6 novembre 2000 montre que la Direction des travaux publics n'a pas intégré les places de parc aux autres travaux de rénovation pris en considération. Elle a simplement oublié de statuer sur cet élément indispensable à l'exploitation du stand, de sorte qu'il manque actuellement au dossier tout l'aspect lié à la circulation et au stationnement hors de la zone à bâtir.

Il y a lieu de corriger cette situation par une nouvelle procédure d'autorisation spéciale relative aux places de parc.

7. En résumé, il apparaît que le préfet ne pouvait pas refuser le permis de construire pour des motifs à examiner par la Direction des travaux publics dans le cadre de l'autorisation spéciale. Dans la mesure où aucun autre motif relevant de la compétence préfectorale ne s'oppose à la délivrance du permis de construire, la décision négative du préfet doit être annulée.

Il ne se justifie pas cependant que le Tribunal administratif accorde directement le permis de construire.

Dès l'instant où il manque une autorisation spéciale concernant les places de parc, il y a lieu de retourner le dossier aux autorités de première instance pour qu'elles le complètent. Si l'autorisation spéciale est accordée, le préfet pourra alors constater l'intégrité du dossier (coordination formelle au sens de l'art. 175a al. 2 LATeC) et délivrer le permis de construire. Dans l'hypothèse inverse, il devra refuser le permis en raison de l'absence d'une autorisation spéciale.

Quant à la Direction des travaux publics, il lui incombe de statuer sur l'autorisation spéciale liée aux places de parc. Dans le cadre de cet examen, elle doit nécessairement procéder à une nouvelle appréciation globale de la situation du stand intégrant tous les paramètres liés à la construction hors zone dès lors que les questions de stationnement n'ont pas été prises en considération précédemment et que, par conséquent, la décision du 6 novembre 2000 est lacunaire. Comme il a été dit précédemment, c'est à elle d'effectuer la pondération de tous les intérêts en présence, y compris ceux liés au stationnement. Dans ce cadre, elle est invitée à donner une motivation circonstanciée - sans se limiter à paraphraser la loi - sur l'éventuelle compatibilité du stand avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire.

Cette nouvelle décision globale de la Direction pourra faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif.

8. Le recours doit ainsi être admis dans le sens des considérants.

Il ne se justifie pas de percevoir des frais de procédure, ni d'allouer d'indemnité de partie, la recourante ayant agi sans avocat.

Le Crédit suisse qui succombe n'a pas droit non plus à une telle indemnité.