



2A 2007-113

Arrêt du 12 août 2008

II^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

LIDL SCHWEIZ GMBH, Zürcherstrasse 300, 8500 Frauenfeld, **recourante**, représentée par Me Jacques Meyer, avocat, Bd de Pérolles 12, Case postale 720, 1701 Fribourg

contre

PREFET DU DISTRICT DE LA BROYE, Château, Case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac, **autorité intimée**,

COMMUNE DE BUSSY, rte de la Pernalla 4, 1541 Bussy FR, représentée par Me Benoît Sansonnens, avocat, rue de Romont 18, case postale 344, 1701 Fribourg, **intéressée**,

COMMUNE DE SEVAZ, 1541 Sévaz, représentée par Me Daniel Schneuwly, avocat, rue de Romont 35, 1701 Fribourg, **intéressée**,

X. et consorts, intéressées,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 7 novembre 2007 contre la décision du 5 octobre 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Rattachée au groupe de distribution alimentaire Lidl, la société Lidl Schweiz GmbH, agissant par sa succursale de Frauenfeld, a l'intention de construire un centre de distribution de ses marchandises sur le site de Sévaz. Il est prévu de livrer à ce centre logistique des produits de consommation courante (environ 1'200 articles) ainsi que des produits laitiers et surgelés qui seront entreposés puis redistribués aux 50 à 70 magasins de la région Ouest de la Suisse. Le projet comprend un entrepôt de près de 50'000 m² ainsi que des locaux administratifs. Ce centre devrait créer entre 150 et 200 postes de travail, il comprendra 166 places de parc, 44 places de parc pour poids lourds et 125 quais de chargement.

Le projet se situe dans le secteur du plan d'aménagement de détail (PAD) "La Condémine", affecté en zone d'activités (ZACT) selon le plan d'affectation de la Commune de Sévaz. Conformément à l'art. 16 du règlement d'urbanisme (RCU), la ZACT est destinée à des activités industrielles, artisanales, commerciales ou encore des activités de services et d'équipements sportifs. Le règlement du PAD "La Condémine", dont les prescriptions particulières doivent être respectées en plus des prescriptions de la ZACT, dispose que la zone du PAD est destinée à des entreprises de fabrication, de transformation et de distribution de produits industriels, artisanaux, commerciaux, administratifs et de services (art. 4 al. 1 RPAD). L'art. 4 al. 2 RPAD réserve la procédure de plan spécial prévue à l'art. 69 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) pour les centres commerciaux et de distribution, les installations de stockage de combustibles ou de matériaux dangereux étant exclues.

B. Le 21 octobre 2005, la commune a mis à l'enquête publique la modification du PAD "La Condémine" ainsi que le plan spécial (PS) "LIDL".

La modification du PAD "La Condémine" a pour objet de modifier le règlement de la plateforme 4 pour remplacer un alignement routier par une distance minimale de construction et adapter la cote minimale d'implantation.

Le PS "LIDL" organise l'urbanisation du secteur prévu pour l'implantation du centre de distribution. Il est accompagné d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) du 19 octobre 2005, complétée le 7 décembre 2005.

Par décision du 1^{er} février 2006, le Conseil communal de Sévaz a adopté la modification du PAD "La Condémine" et le PS "LIDL". Le même jour, il a écarté les oppositions.

Le 5 octobre 2007, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après, la Direction) a rejeté les recours formés contre la décision communale du 1^{er} février 2006 et a approuvé la modification du PAD "La Condémine" et le plan spécial "LIDL".

B. Sans attendre l'achèvement de la procédure de plan spécial, Lidl Schweiz GmbH a déposé, le 19 octobre 2005, devant le Préfet du district de la Broye une demande de permis de construire afin de réaliser le centre logistique.

Dans le cadre du traitement de la demande de permis de construire, le Service de l'environnement a déposé, le 31 mai 2007 un préavis qui indique notamment ce qui suit:

2.2 *Le trafic annuel généré par l'exploitation du centre ne dépassera pas celui qui a servi de base à l'étude d'impact (240 mouvements poids lourds par jour, 52 semaines, 6 jours d'activité par semaine).*

2.3 *Le trafic poids lourd, lié strictement à la livraison des marchandises et à proximité du centre, ne commencera en aucun cas avant 5h00 et ne durera jamais au-delà de 22h00. Un nombre maximum indépassable de 12 poids lourds sera généré par le centre de distribution en période nocturne (22h00 – 06h00).*

2.4 *Dans la mesure où les conditions relatives au trafic ne sont pas respectées, une modification du permis de construire devra nécessairement avoir lieu, avec les conséquences éventuelles que cela nécessite au plan de l'assainissement des routes concernées.*

Ce préavis correspondait aux conditions retenues dans la décision d'approbation du plan spécial "LIDL" rendue par la Direction.

Le 5 octobre 2007, le préfet a accordé le permis de construire sollicité, sous réserve notamment de l'observation stricte des plans, des conditions des préavis communaux et cantonaux.

C. Le 7 novembre 2007, Lidl Schweiz GmbH a contesté devant le Tribunal administratif (actuellement, Tribunal cantonal) par deux recours séparés la décision d'approbation du plan spécial de la Direction et le permis de construire de la préfecture, en se plaignant pour l'essentiel des conditions et charges imposées par ces décisions.

D. Le 22 février 2008, sensible à certaines critiques de Lidl, la Direction a annulé sa décision du 5 octobre 2007 et l'a remplacée par un nouveau prononcé modifiant les charges et conditions auxquelles l'approbation du plan spécial est subordonnée. Les nouvelles conditions d'approbation sont les suivantes:

"En période nocturne (22h-06h), le nombre de poids lourds généré par l'exploitation ne dépassera, en moyenne annuelle, le chiffre de 12. L'interdiction générale de principe pour les poids lourds de circuler le dimanche et de nuit (22h-05h) est régie par la loi sur la circulation routière (LCR) et son ordonnance d'application (OCR)(art. 2 LCR, art. 91 et 92 OCR).

Lidl Schweiz GmbH devra fournir au SEn un complément au rapport d'impact si le trafic annuel généré par l'exploitation dépasse celui qui a servi de base à l'étude d'impact (notamment pour les poids lourds: 240 mouvements poids lourds par jour, 52 semaines, 6 jours d'activité par semaine). Si le rapport d'impact met en évidence un dépassement des valeurs limites, l'autorité compétente ouvrira une procédure ayant pour objet la prise de mesures nécessaires; la mise à l'enquête d'une modification du projet demeure réservée."

La Direction a maintenu cependant la restriction générale selon laquelle *"le trafic annuel généré par l'exploitation du centre ne dépassera pas celui qui a servi de base à l'étude d'impact (240 mouvements poids lourds par jour, 52 semaines, 6 jours d'activité par semaine)".*

Cette décision rendue pendente lite a fait l'objet, le 1^{er} avril 2008, d'un recours de Lidl Schweiz GmbH qui a estimé que les charges et conditions liées à la limitation du trafic induit par le centre de distribution restaient inacceptables.

E. Dans le cadre de la procédure de recours visant le permis de construire, le préfet a indiqué, le 28 mars 2008 que la nouvelle décision de la Direction modifiant le plan spécial "LIDL" était sans influence sur sa propre décision du 5 octobre 2007. Il conclut au rejet du recours de Lidl Schweiz GmbH.

La Commune de Bussy ainsi que X. et consorts, opposantes déboutées, concluent également au rejet de ce recours sous suite de frais et dépens.

La Commune de Sévaz a conclu pour sa part à l'admission du recours.

Le 7 avril 2008, Lidl Schweiz GmbH a déposé un mémoire complémentaire modifiant ses conclusions de manière à les coordonner avec celles figurant dans son recours du 1^{er} avril 2008 contre la décision de la Direction du 22 février 2008.

Elle conclut principalement à ce que les conditions figurant aux chiffres 2.2. 2.3 et 2.4 du préavis du SEn soient remplacées par les charges suivantes:

"L'interdiction générale de principe pour les poids lourds de circuler le dimanche et de nuit (22h-5h) est régie par la loi sur la circulation routière (LCR) et son ordonnance d'application (OCR)(cf. art. 2 LCR, art. 91 et 92 OCR).

Lidl Schweiz GmbH devra fournir au Service de l'environnement un complément au rapport d'impact si le trafic annuel généré par l'exploitation dépasse celui qui a servi de base à l'étude d'impact (notamment pour les poids lourds: 240 mouvements poids lourds par jour, 52 semaines par an, 6 jours d'activité par semaine; dont la période nocturne de 22 heures à 6 heures, une moyenne annuelle de 12 mouvements de poids lourds).

Si le rapport d'impact complémentaire met en évidence un dépassement des valeurs limites, l'autorité compétente ouvrira une procédure ayant pour objet la prise de mesures nécessaires; la mise à l'enquête d'une modification du projet demeure réservée."

A titre subsidiaire, la recourante conclut au renvoi de l'affaire au préfet pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

F. Par arrêt de ce jour, le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé par Lidl Schweiz GmbH contre la décision d'approbation du 22 février 2008.

e n d r o i t

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours visant le permis de construire 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.

2. a) Selon l'art. 5 al. 2 let. b de l'ordonnance sur les études d'impact sur l'environnement et les procédures décisives (OEIEP; RSF 810.15), la procédure décisive est celle de l'approbation du plan d'aménagement de détail pour les cas fixés aux art. 67 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), qui comprennent notamment les plans spéciaux.

Il apparaît dès lors que la Direction était l'autorité compétente pour mener la procédure décisive (art. 5 al. 3 OEIEP) concernant l'implantation d'un centre de distribution de marchandises. C'était donc à elle qu'il appartenait de fixer les charges et conditions applicables en matière de protection de l'environnement; ce qu'elle a fait en approuvant, sous conditions, le plan spécial "LIDL". Le préfet n'a pas de compétences primaires dans ce domaine.

Cela étant, il appartient au préfet de s'assurer qu'une demande de permis de construire est conforme à la planification en vigueur. Dans ce sens, il lui incombe, après avoir consulté les services spécialisés du canton (art. 174 LATeC), de fixer les charges et conditions du permis de construire en reprenant, éventuellement en les précisant, celles qui ont été imposées dans le cadre de la procédure décisive de planification. Dans ce sens, le préfet

dispose d'une compétence dérivée pour imposer concrètement dans le permis de construire les règles figurant dans le plan spécial.

b) En l'occurrence, la situation est particulière dès lors que, sous prétexte de coordination, le préfet a dû se prononcer sur le permis de construire alors même que le plan spécial n'était pas encore en force et qu'il était clair qu'il serait contesté par plusieurs recours.

Face à des décisions de niveaux différents, le principe de coordination n'exige pas que tous les prononcés soient notifiés en même temps. La relation entre le permis de construire et le plan d'aménagement de détail nécessite une coordination successive qui suppose que les décisions soient rendues par phases distinctes et successives, la décision définitive de la première autorité étant une condition nécessaire pour que la suivante puisse statuer (P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 654).

Il est possible exceptionnellement pour le préfet de statuer sur le permis de construire en même temps que la Direction approuve le plan d'aménagement de détail. Il est nécessaire pour cela de faire usage de l'effet anticipé des plans, conformément à l'art. 83 al. 2 LATeC qui prévoit que, moyennant l'accord formel de la commune et du SeCA, le préfet peut autoriser des constructions conformes au plan pour éviter des retards dommageables. Un tel procédé comporte des risques évidents dès lors que, le plan étant pas entré en force, le permis de construire, accordé précipitamment, peut se révéler contraire aux dispositions du plan, tel qu'il résultera de la procédure de recours.

Dans le cas particulier, le préfet a été saisi de la demande de permis de construire et a statué sur cette requête avant que le plan spécial ne soit entré en force de chose décidée. Dans la mesure où, face au recours de Lidl, la Direction a rendu le 22 février 2008 une nouvelle décision d'approbation pendente lite qui a remplacé celle du 5 octobre 2007 en modifiant les charges et conditions applicables, notamment en renonçant à reprendre certaines conditions proposées par le SEn dans son préavis, on doit constater que le permis de construire est actuellement en contradiction avec la norme supérieure de planification que constitue le plan spécial. Les conditions fixées dans le préavis du SEn du 31 mai 2007 aux chiffres 2.3 et 2.4 ne sont plus actuelles.

Il convient dès lors d'annuler les conditions obsolètes du permis de construire.

Dans la mesure où, par arrêt de ce jour, la Cour de céans a rejeté tous les recours, y compris celui de Lidl Schweiz GmbH, visant la nouvelle décision d'approbation du 22 février 2008, il y a lieu de se référer à cet arrêt – rendu dans le cadre de la procédure décisive – pour introduire les mêmes charges et conditions dans le permis de construire.

Partant, à la place des points 2.3 et 2.4 du préavis du SEn du 31 mai 2007, le permis de construire est subordonné aux conditions assortissant la décision d'approbation, telles qu'énoncées précédemment.

Dans cette mesure restreinte, le recours doit être admis au sens des considérants. Il doit être rejeté pour le surplus pour les mêmes motifs que ceux figurant dans l'arrêt de ce jour concernant le plan spécial, aucune raison ne justifiant d'assouplir les conditions liées au trafic induit par le centre de distribution.