



1C_343/2023

Arrêt du 20 août 2024
Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Müller.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure

A. _____,
représenté par Me Yves Nicole, avocat,
recourant,

contre

B.C. et **D.C.**,
tous les deux représentés par
Mes Sébastien Dorthe et Mathilde Monnard, avocats,
intimés,

**Direction du développement territorial, des
infrastructures, de la mobilité et de
l'environnement de l'État de Fribourg,**

Préfecture du district de la Glâne,

Objet

Autorisation de construire ; qualité pour faire opposition,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'État de
Fribourg, II^e Cour administrative, du 1^{er} juin 2023 (602
2022 195).

Faits :

A.

B.C. et D.C. ont déposé une demande de permis de construire pour une stabulation libre pour vaches laitières (d'une capacité de 124 Unités de gros bétail [UGB]), des robots de traite, des locaux techniques et une fosse à lisier sur la parcelle n° 420 du registre foncier (RF) de la Commune de Torny (secteur Middel), colloquée en zone agricole selon le plan d'aménagement local communal (PAL). Cette nouvelle construction sera implantée à côté de l'étable existante qui comprend actuellement des logettes pour vache laitière (88 places) et des boxes en couches profondes (36 places). Selon le préavis du Service cantonal de l'environnement (SEn) du 17 février 2022, l'exploitation comprendra 60 UGB supplémentaires, par rapport à la situation actuelle. L'étable actuelle étant en l'état insuffisante, des vaches taries et du jeune bétail doivent être déplacés régulièrement ailleurs, notamment au centre du village.

Mis à l'enquête publique en 2021, le projet a suscité l'opposition du 14 janvier 2022 de A._____, propriétaire des parcelles n°s 396, 397, 398, 401 – sur laquelle se trouve un château – et 402.

Le 20 janvier 2022, la Commune de Torny (ci-après: la Commune) a préavisé favorablement le projet. Les services et instances de l'État consultés (SEn, Service cantonal de la mobilité [SMo]) ont émis des préavis favorables, certains assortis de conditions. Par décision du 12 juillet 2022, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement du canton de Fribourg (DIME) a délivré l'autorisation spéciale de construire en dehors de la zone à bâtir. En date du 13 juillet 2022, le Service des constructions et de l'aménagement fribourgeois (SeCA) a préavisé favorablement le projet. Par décision du 19 juillet 2022, la Préfecture du district de la Glâne a octroyé le permis de construire requis et, par décision du même jour, elle a déclaré irrecevable l'opposition de A._____.

B.

Par arrêt du 1^{er} juin 2023, la II^e Cour administrative du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg a rejeté le recours formé par A._____ contre les décisions préfectorales; il a estimé que le préfet avait à juste titre déclaré irrecevable l'opposition formée contre le

permis de construire, faute de qualité pour agir de l'opposant. Le Tribunal cantonal a par ailleurs, pour les mêmes raisons, déclaré irrecevable le recours dirigé contre la décision de la DIME d'octroyer l'autorisation spéciale.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que sa qualité pour recourir est admise. À titre subsidiaire, il conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour complément d'instruction et nouvelle décision. En substance, A. _____ reproche à la cour cantonale d'avoir considéré qu'il ne disposait pas d'un intérêt digne de protection pour former opposition, respectivement pour recourir.

La préfecture renvoie à sa décision et à celle de la cour cantonale. Cette dernière se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué et conclut au rejet du recours, tout comme la DIME. Les intimés concluent à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours. Le recourant réplique et les intimés dupliquent.

Par ordonnance du 31 août 2023 le Président de la 1^{re} Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif, présentée par le recourant.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF. Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée.

Le recourant a participé à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui confirme l'irrecevabilité de l'opposition qu'il avait formulée contre le projet litigieux et qui déclare irrecevable le recours formé contre la décision d'autorisation spéciale. Il peut se prévaloir d'un intérêt digne de

protection à faire constater que la légitimation active lui a été déniée à tort et à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué sur ce point. La qualité pour recourir selon l'art. 89 al. 1 LTF doit donc lui être reconnue.

Les autres conditions formelles de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière. Il y a lieu de préciser que l'objet du litige concerne uniquement la recevabilité de l'opposition contre les décisions préfectorales, respectivement du recours contre la décision de la DIME. Les griefs soulevés par le recourant portant sur le fond du litige sont donc irrecevables.

2.

Le recourant fait grief à l'instance précédente d'avoir statué sur la base d'un état de fait manifestement incomplet et inexact. En particulier, il soutient qu'en se basant uniquement sur l'avis du SEn et en se dispensant de tout acte d'instruction supplémentaire pour déterminer les nuisances, notamment sonores consécutives à la construction projetée, le Tribunal cantonal aurait versé dans l'arbitraire et établi les faits de façon manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF). Le recourant se plaint également dans ce contexte d'une violation de son droit d'être entendu en tant que la cour cantonale n'aurait pas procédé à une inspection locale, ni ordonné d'expertise.

2.1 Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3).

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis

de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 144 II 427 consid. 3.1.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables (ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5; 143 IV 500 consid. 1.1). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 146 I 62 consid. 3).

2.2 Le recourant fait grief à la cour cantonale de ne pas avoir procédé à une inspection locale, ni ordonné une expertise portant sur le trafic généré par le projet d'extension de l'exploitation actuelle, violant ainsi son droit d'être entendu. Au vu des considérants de l'arrêt attaqué, il apparaît cependant que le Tribunal cantonal a, en se référant notamment aux préavis des services spécialisés, implicitement considéré que les moyens de preuve proposés par le recourant n'étaient pas nécessaires pour se déterminer sur la légitimation de ce dernier. En l'occurrence, au vu des motifs exposés ci-dessous, il n'était pas insoutenable de renoncer à l'administration de ces moyens de preuve. Une telle administration anticipée des preuves n'est pas arbitraire et ne viole pas le droit d'être entendu du recourant.

2.3 En lien avec l'état de fait de l'arrêt attaqué, le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir constaté que le chemin d'accès au projet litigieux longerait sur 150 mètres ses parcelles n^{os} 396 et 397 utilisées comme jardin et serait situé à 54 mètres de son domicile. En l'occurrence, l'arrêt attaqué reproduit une photographie aérienne des terrains concernés - tirée du portail cartographique du canton de Fribourg - qui montre que le chemin d'accès longe effectivement les parcelles du recourant. La cour cantonale s'est d'ailleurs déterminée sur les nuisances alléguées, à savoir le trafic routier occasionné par l'exploitation des intimés. Le fait que l'arrêt attaqué ne mentionne pas expressément la longueur dudit tronçon n'est pas déterminant en l'espèce (cf. ci-dessous 3.3). Il n'y a pas lieu de compléter l'arrêt attaqué. Le grief tiré d'une violation du droit d'être entendu soulevé dans ce contexte par le recourant doit ainsi être rejeté.

Le recourant reproche également à la cour cantonale d'avoir retenu que la distance entre le projet litigieux et sa parcelle la plus proche, respectivement ses bâtiments habitables (notamment le château) serait environ de 350 mètres, respectivement 400 mètres, alors que la cour cantonale aurait dû retenir 300 mètres, respectivement 350 mètres. Ce faisant, le recourant se contente d'opposer de manière appellatoire sa propre version des faits à celle de l'instance précédente. Il ne cherche pas à démontrer le caractère arbitraire des constatations de fait de l'arrêt cantonal, notamment en produisant des plans. De plus, il ne démontre pas – et on ne voit pas – en quoi ces 50 mètres de différence seraient déterminants, au vu de la distance qui sépare le projet litigieux des parcelles du recourant et de ses habitations. La critique est dès lors irrecevable et il n'y a pas lieu de s'écarter des faits établis.

2.4 Le recourant se plaint encore d'une violation du droit d'être entendu en tant que le courrier du 9 mai 2023 adressé par les intimés au Tribunal cantonal ne lui aurait pas été communiqué. En l'occurrence, dans cette lettre, les intimés se limitent à exposer leur situation personnelle. Cette missive ne contient aucune conclusion formelle, ni aucun argument de fond ou de fait en lien avec la qualité pour agir du recourant. La décision entreprise ne se fonde d'ailleurs pas sur cette pièce pour nier la légitimation du recourant. Dans ces conditions, le grief de violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

3.

Le recourant reproche ensuite à la cour cantonale d'avoir considéré qu'il ne disposait pas d'un intérêt digne de protection pour former opposition contre les décisions préfectorales, respectivement pour recourir contre la décision d'autorisation spéciale.

3.1 L'art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons de reconnaître, sur le plan cantonal, la qualité pour recourir contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour respecter cette exigence, qui découle également de l'art. 111 al. 1 LTF, le droit cantonal doit admettre au moins dans la même mesure la qualité pour former opposition dans la procédure d'autorisation de construire (arrêt 1C_417/2018 du 13 décembre 2018 consid. 2; voir aussi cf. ATF 141 II 50 consid. 2.2). Celle-ci est reconnue en droit fribourgeois à quiconque est touché par le projet de

construction et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 84 al. 1 et 140 al. 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RSF 710.1]). Elle est définie de la même manière que la qualité pour recourir au sens de l'art. 76 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), laquelle suppose que le recourant se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'art. 89 al. 1 LTF (cf. arrêt 1C_417/2018 du 13 décembre 2018 consid. 2). Le recourant ne prétend pas que le droit cantonal serait plus large que le droit fédéral sur ce point. Il convient dès lors d'examiner si le refus de lui reconnaître la qualité d'opposant est conforme à l'art. 89 al. 1 LTF. S'agissant de droit fédéral, le Tribunal fédéral examine cette question librement.

Aux termes de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire (cf. ATF 144 I 43 consid. 2.1; 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3).

Selon la jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé, au maximum, à une centaine de mètres, du projet litigieux (ATF 140 II 214 consid. 2.3; arrêt 1C_565/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2.1 in SJ 2013 I 527). Le critère de la distance n'est toutefois pas à lui seul déterminant; s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée – atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ceux-ci peuvent avoir la qualité pour recourir (ATF 140 II 214 consid. 2.3; 136 II 281 consid. 2.3.1; arrêt 1C_27/2018 du 6 avril 2018 consid. 1.1).

En matière d'immissions matérielles, pour déterminer si le propriétaire voisin d'une installation litigieuse est particulièrement atteint, il convient d'examiner la nature et l'intensité du bruit provoqué par cette installation ainsi que le niveau des nuisances existantes. Il ne suffit pas d'invoquer un quelconque bruit supplémentaire pour avoir la qualité pour recourir. L'augmentation des nuisances doit être nettement perceptible (ATF 140 II 214 consid. 2.3; 136 II 281 consid. 2.3.2; 120 Ib 379 consid. 4c; 113 Ib 225 consid. 1c; arrêt 1C_164/2019 du 20 janvier 2021 consid. 1).

Il incombe au recourant d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier (ATF 132 II 499 consid. 2.2). Cela vaut en particulier lorsque la question de la qualité pour recourir constitue l'objet même de la contestation (art. 42 al. 2 LTF).

3.2 En l'occurrence, il ressort de l'arrêt attaqué que la construction projetée est située à environ 400 mètres des bâtiments habitables du recourant (notamment le château), et à environ 350 mètres de la parcelle la plus proche appartement à celui-ci, soit à une distance très supérieure à celle qui, selon la jurisprudence, permet d'admettre la qualité pour recourir d'un voisin (cf. consid. 3.1 ci-dessus). Le recourant fait néanmoins valoir que, contrairement à ce qu'a considéré le Tribunal cantonal, il disposerait de la qualité pour recourir en raison des nuisances sonores, olfactives et de trafic générées par le projet.

3.3 Dans l'arrêt entrepris, le Tribunal cantonal a rappelé que l'exploitation agricole était déjà existante et que le permis de construire ne visait qu'à l'extension de celle-ci, en contrebas du bâtiment existant. Selon le Tribunal cantonal, l'exploitation agricole des intimés et ses impacts étaient déjà perceptibles pour le recourant et aucune nuisance problématique n'était envisagée concernant le projet d'extension litigieux. Il a estimé, sur la base notamment des préavis des différents services et instances de l'État tous favorables, qu'il n'était ni certain ni vraisemblable que la construction projetée par les intimés générerait des immissions atteignant spécialement le recourant, de sorte que ce dernier n'avait pas la qualité pour recourir.

En ce qui concerne tout d'abord les nuisances sonores, le Tribunal cantonal a constaté que le SEN avait retenu que les sources de bruit présentes sur le futur lieu d'exploitation - situé à plus de 400 mètres des bâtiments du recourant - seraient les animaux et les installations

techniques, tout en soulignant qu'il n'y aurait pas d'installation technique bruyante comme un séchoir à foin posant parfois des problèmes de nuisances sonores. Il a également relevé qu'il existait déjà un bâtiment agricole sur la parcelle en cause, lequel se situait entre la construction projetée et les bâtiments du recourant et que les deux silos étaient également déjà existants. Dans son recours, le recourant conteste l'appréciation des instances précédentes concernant les nuisances sonores et affirme de manière péremptoire qu'il serait notoire que le système d'acheminement du fourrage, en particulier le fonctionnement des silos, serait bruyant. Ce faisant, il ne fait qu'opposer sa propre appréciation à celle de l'instance précédente. Or, comme relevé par l'instance précédente, les silos existants sont déjà actuellement utilisés et ils ne font pas partie du projet attaqué. De plus, le SEn a exposé de manière détaillée, dans son préavis du 17 février 2022 et sa prise de position du 6 décembre 2022, le fonctionnement de l'installation de nourrissage critiquée par le recourant et a considéré, en se basant sur des projets similaires, qu'il était totalement improbable que cette installation soit audible chez le recourant situé à plusieurs centaines de mètres. Le recourant n'apporte en l'espèce aucun indice concret et sérieux commandant de s'écarter de cette appréciation émanant de l'autorité cantonale spécialisée qui apparaît convaincante et qui constitue un moyen de preuve. Il n'était dès lors pas insoutenable de ne pas procéder à une inspection locale.

En lien avec le bruit causé par le trafic, il convient de rappeler que les riverains d'une route d'accès à un projet de construction ont qualité pour recourir si l'augmentation des nuisances induites par le trafic supplémentaire est nettement perceptible (cf. ci-dessus consid. 3.1). En l'occurrence, le Tribunal cantonal a notamment relevé que le SEn avait considéré que le faible nombre de trajets supplémentaires ne provoquera pas de dépassement des valeurs limites d'immissions sur un des locaux à usage sensible au bruit (LUSB) se trouvant le long des routes menant à la nouvelle construction (cf. préavis du 17 février 2022). Le SMO avait, quant à lui, souligné que, selon son expertise, le trafic actuel ne sera pas considérablement influencé, puisque le nombre de mouvements de transports de lait restera le même, que, durant la courte période de récolte du fourrage, le silo sera rempli pour l'année et que le fourrage et les denrées alimentaires auront une provenance locale. Le Tribunal cantonal a souligné que l'exploitation agricole était déjà existante, le permis ne visant que l'extension de celle-ci. Il ressort en outre du dossier que des vaches tarées et des génisses sont actuellement détenues dans d'autres bâtiments notam-

ment au centre du village, de sorte que le rassemblement de tout le bétail sur un seul site doit permettre de réduire le transport de bétail par la route en question. Au vu des éléments précités, il n'apparaît pas critiquable de considérer que l'extension litigieuse n'occasionnera qu'un faible nombre de trajets supplémentaires. Le recourant ne fournit d'ailleurs aucun élément déterminant commandant de s'écarter de cette appréciation fondée notamment sur les préavis de services spécialisés, se contentant pour l'essentiel d'y opposer de manière appellatoire sa propre opinion de la situation. Il ressort en outre du dossier, en particulier de l'extrait du portail cartographique du canton de Fribourg (cf. consid. 2.2), que les parcelles du recourant sont, le long de ladite route, bordées d'un boisement hors-forêt protégé, élément naturel faisant en partie obstacle au bruit du trafic routier.

Enfin s'agissant des émissions d'odeurs – en d'autres termes, la protection de l'air –, le Tribunal cantonal a constaté que le SEN avait retenu dans son préavis que les distances minimales avec les bâtiments d'habitation du recourant étaient clairement respectées. Il a notamment relevé que le SEN avait souligné que la distance entre les bâtiments du recourant et la construction litigieuse (400 mètres) était plus de dix fois plus élevée que la demi-distance minimale applicable dans le cas d'espèce (soit 34 mètres) et de cinq fois plus que la distance minimale applicable à une zone de type purement résidentiel, de sorte que les dispositions préventives en matière de protection de l'air, émissions d'odeurs en particulier, étaient respectées. Au vu de ces éléments, le Tribunal cantonal peut être suivi lorsqu'il considère que l'extension litigieuse ne générera pas des immissions d'odeurs susceptibles d'atteindre spécialement le recourant. Cette appréciation est d'autant moins critiquable que l'extension projetée est située à l'arrière et en contrebas de l'étable existante, par rapport aux parcelles du recourant.

3.4 Sur le vu de ce qui précède, le recourant ne parvient pas à rendre vraisemblable l'existence d'une atteinte particulière susceptible de fonder sa qualité pour agir. C'est donc sans violer le droit fédéral que le Tribunal cantonal a, d'une part, rejeté le recours formé par l'opposant contre les décisions préfectorales et, d'autre part, déclaré irrecevable celui dirigé contre la décision d'autorisation spéciale.

4.

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont

mis à la charge du recourant qui succombe. Celui-ci versera en outre aux intimés, qui ont procédé avec un avocat, une indemnité à titre de dépens (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le recourant versera aux intimés la somme de 3'000 fr. à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement de l'État de Fribourg, à la Préfecture du district de la Glâne et à la II^e Cour administrative du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg.

Lausanne, le 20 août 2024

Au nom de la I^{er} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :

La Greffière :

Kneubühler

Arn