

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1C\_363/2008/col

Arrêt du 14 novembre 2008  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger et Fonjallaz.  
Greffier: M. Jomini.

Parties  
A. \_\_\_\_\_,  
recourant, représenté par Me René Schneuwly, avocat,

contre

B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_,  
intimés, représentés par Me David Aïoutz, avocat,  
Préfet de la Sarine, Grand-Rue 51, case postale 96, 1702 Fribourg,  
Commune de Vuisternens-en-Ogoz, 1696 Vuisternens-en-Ogoz.

Objet  
législation cantonale sur les routes,

recours contre l'arrêt de la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, du 27 mai 2008.

Faits:

A.  
Par un arrêt rendu le 27 mai 2008, la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a rejeté un recours formé par A. \_\_\_\_\_ contre une décision du 24 septembre 2007 du Préfet de la Sarine. L'affaire opposait le recourant aux intimés B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_. Cet arrêt constate en particulier les faits suivants (let. A de l'état de fait):  
"A. \_\_\_\_\_ est propriétaire de l'article 261 RF de la commune de Vuisternens-en-Ogoz. Cet article dispose d'un droit de passage à char, à charge des art. 102 RF (propriété de B. \_\_\_\_\_) et 116 (propriété de D. \_\_\_\_\_ SA). Il bénéficie également d'une servitude de passage, selon plan, à charge des articles 102 RF (B. \_\_\_\_\_), 116 (D. \_\_\_\_\_), 120 (B. \_\_\_\_\_) et 507 (B. \_\_\_\_\_ SA).

La servitude et le droit de passage précités sont situés sur l'art. 116 RF et longent directement la limite le séparant de l'art. 118 RF, propriété de B. \_\_\_\_\_. Cette servitude dessert une ferme de 80 hectares, exploitée par A. \_\_\_\_\_.

L'art. 116 RF ainsi qu'une partie de l'art. 118 RF sont situés en zone d'activités 1. Sur l'art. 116 RF se trouvent des halles industrielles qui occasionnent un important trafic de véhicules, en particulier de poids lourds. La partie de l'art. 118 RF bordant l'article 116 RF est utilisée par B. \_\_\_\_\_ afin d'entreposer des matériaux divers."

Dans l'état de fait, le Tribunal administratif a décrit l'objet de la contestation soumise au Préfet. Il a résumé ainsi la décision du 24 septembre 2007, s'agissant des "difficultés" auxquelles A. \_\_\_\_\_ était confronté dans l'exercice du droit de passage (let. D in fine):

"Quant à l'exercice du droit de passage et de la servitude de passage par A. \_\_\_\_\_, le préfet a jugé que ces droits bénéficiaient d'un caractère privé et, partant, que les dispositions de la loi cantonale sur les routes (LR; RSF 741.1) n'étaient pas applicables; A. \_\_\_\_\_ devait donc s'adresser au juge civil pour faire valoir ses griefs."

Dans les motifs de son arrêt, la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal a retenu que la "question essentielle à résoudre" était "la nature de l'accès litigieux à l'art. 116 RF", afin de pouvoir déterminer

si la loi cantonale sur les routes (LR) était ou non applicable. Elle a alors considéré ce qui suit (consid. 2b):

"En l'espèce, s'agissant de la notion d'affectation, le chemin objet de la servitude et du droit de passage litigieux n'ont, il est vrai, pas fait l'objet d'une décision de la commune de Vuisternens-en-Ogoz et encore moins d'un consentement exprès du propriétaire de l'art. 116 RF et des ayants droit, autorisant son affectation à l'usage commun, au sens de l'art. 17 al. 2 LR. Toutefois, conformément à l'art. 13 al. 1 LR et à la jurisprudence, il convient de reléguer cette notion d'affectation au second plan et d'accorder la priorité à la question de l'ouverture au public.

A ce sujet, il apparaît que B. \_\_\_\_\_, propriétaire de l'art. 116 RF, n'a pas clairement manifesté sa volonté d'interdire au public l'usage de l'accès litigieux et d'en affirmer le caractère privé. En effet, il aurait pu requérir l'installation d'un panneau de circulation restreignant l'accès aux seuls ayants droit, ce qu'il n'a pas fait.

Néanmoins, il se trouve que les usagers du chemin litigieux sont liés à B. \_\_\_\_\_, soit par des rapports personnels, comme les employés, les livreurs ou les clients, soit par des rapports juridiques, comme les titulaires des différents droits de passage et servitudes. Il s'agit donc d'un cercle déterminable de personnes.

Pour tous ces motifs, il convient de reconnaître le caractère privé de l'accès litigieux, lequel ne peut être considéré comme une voie de communication mise à disposition d'un cercle déterminé de personnes, autrement dit une voie publique. Une telle voie ne perd pas pour autant son caractère privé lorsqu'elle est occasionnellement empruntée par des personnes qui ne font pas partie du cercle déterminé des usagers auxquels elle est destinée. Il s'ensuit que les dispositions de la loi sur les routes concernant les fonds voisins des routes publiques, en particulier les art. 93, 93a et 101 LR, ne sont pas applicables."

La procédure administrative a été ouverte, dans cette affaire, après que la commune de Vuisternens-en-Ogoz avait informé le Préfet de la Sarine de la réalisation, par B. \_\_\_\_\_, de certains travaux ou aménagements sur sa parcelle n° 118. Dans sa décision du 24 septembre 2007, le Préfet avait également dit que la construction de barrières de sécurité, le marquage des places de parc et l'utilisation de cette partie de la parcelle à d'autres fins étaient soumis à la procédure de permis de construire.

B.

Par un acte intitulé "recours en matière de droit public et recours constitutionnel subsidiaire" déposé le 25 août 2008, A. \_\_\_\_\_ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal et de renvoyer le dossier à cette juridiction pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il se plaint d'arbitraire dans l'établissement des faits et dans l'application du droit cantonal.

Dans leur réponse, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ font valoir que le recours est mal fondé. Le Préfet de la Sarine et le Tribunal cantonal s'en remettent à justice. La commune de Vuisternens-en-Ogoz n'a pas d'observations à formuler.

C.

Le 25 août 2008 également, A. \_\_\_\_\_ a requis la suspension de la procédure fédérale de recours jusqu'à droit connu de la suite qui sera donnée par le Tribunal cantonal à la demande de révision de l'arrêt du 27 mai 2008 qu'il a introduite le 19 août 2008.

Se déterminant à ce propos, la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal a observé qu'en vertu du droit cantonal (soit de l'art. 105 al. 3 du code de procédure et de juridiction administrative [CPJA] qui dispose que les motifs de révision "n'ouvrent pas la révision lorsqu'ils eussent pu être invoqués dans la procédure précédant la décision ou par la voie du recours contre cette décision"), la demande de révision apparaissait a priori irrecevable, vu l'existence d'une voie de recours au Tribunal fédéral. La IIe Cour administrative estime en conséquence judicieux que le Tribunal fédéral se prononce en premier.

B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ s'opposent à la suspension de la procédure.

Considérant en droit:

1.

Seules des raisons d'opportunité peuvent être invoquées, en l'espèce, pour justifier la suspension de la procédure de recours au Tribunal fédéral (art. 6 al. 1 PCF par renvoi de l'art. 71 LTF). Or, comme le droit cantonal fait dépendre la recevabilité d'une demande de révision de l'absence de voie de recours

contre la décision dont la révision est requise (art. 105 al. 3 CPJA), il ne paraît pas opportun de différer l'examen, par le Tribunal fédéral, du présent recours. Il y a donc lieu de statuer en l'état.

2.

La voie du recours en matière de droit public est ouverte en l'espèce, la décision attaquée ayant été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), dans une matière - le droit de l'aménagement du territoire et des constructions au sens large, qui comprend la législation cantonale sur les routes - où aucune des clauses d'exception de l'art. 83 LTF ne s'applique. En raison de son caractère subsidiaire, la voie du recours constitutionnel n'est pas ouverte (art. 113 LTF). Le présent recours sera donc traité exclusivement comme un recours en matière de droit public.

La contestation porte sur l'application du droit public cantonal (à savoir des dispositions de la loi cantonale sur les routes) pour résoudre des "difficultés" dans l'exercice d'un droit de passage. Vu la solution adoptée, sur ce point, par le Préfet puis par la IIe Cour administrative, il a été décidé définitivement, au niveau cantonal, que le règlement de ce litige ne relevait pas du droit public, mais bien du droit privé. Cette décision est cependant intervenue dans le cadre d'une procédure administrative qui n'est peut-être pas achevée, le Préfet ayant dit que certains travaux exécutés devraient encore être autorisés. On peut donc se demander si, à ce stade, la décision du Tribunal cantonal est une décision finale, voire une décision partielle (cf. art. 90 et 91 LTF), ou plutôt une décision incidente (cf. art. 93 LTF). Cette question peut toutefois demeurer indécise. Sous cette réserve, les autres conditions de recevabilité paraissant remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

3.

Le recourant prétend que les constatations de fait, dans l'arrêt attaqué, sont arbitraires parce qu'il est écrit, au consid. 2b, que l'intimé B. \_\_\_\_\_ est "propriétaire de l'art. 116 RF", alors que cette parcelle appartient à D. \_\_\_\_\_ SA.

Dans l'état de fait de l'arrêt attaqué, il est précisé (à deux reprises) que le propriétaire de la parcelle n° 116 - où se trouve l'assiette de la servitude litigieuse - est D. \_\_\_\_\_ SA. Dans les motifs en revanche, un autre nom de propriétaire est indiqué pour cette parcelle. Il s'agit manifestement d'une inadvertance, puisque l'état de fait est clair à ce sujet. En commettant cette erreur de dénomination, aisément rectifiable, le Tribunal cantonal n'a à l'évidence pas violé le droit constitutionnel fédéral. Le grief d'arbitraire (art. 9 Cst.) est à ce propos mal fondé.

4.

Le recourant se plaint en outre d'une application arbitraire du droit cantonal. En substance, il soutient que la voie de communication, sur la parcelle n° 116, est une route publique, parce que son propriétaire (D. \_\_\_\_\_ SA) n'a pas manifesté le désir d'attribuer à ce chemin un caractère privé; l'activité commerciale de D. \_\_\_\_\_ SA (location de halle de stockage à plusieurs entreprises) engendre du reste un fort trafic de véhicules divers et particulièrement de camions. Selon le recourant, il n'est pas conforme aux buts de la loi cantonale sur les routes que cette voie de communication n'y soit pas soumise.

4.1 Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, si elle méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153 et les arrêts cités).

4.2 Il n'est pas contesté que la voie litigieuse est une route privée, qui ne fait pas partie du domaine public communal ou cantonal. Il n'est pas non plus contesté que cette voie n'a pas fait l'objet d'une décision communale d'affectation à l'usage commun, selon l'art. 17 al. 2 LR. En conséquence, d'après l'arrêt attaqué, seule une ouverture effective au public (indépendamment d'une décision) pourrait justifier l'application de la loi sur les routes; le recourant se fonde également sur cette argumentation. Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette interprétation du droit cantonal dans une contestation qui ne porte pas sur l'application des règles du droit fédéral de la circulation routière, mais sur la compétence du juge civil ou, au contraire, de l'autorité administrative pour résoudre des "difficultés" dans l'exercice d'une servitude.

Cela étant, la IIe Cour administrative a considéré que la route privée litigieuse n'était pas effectivement ouverte au public parce que ses utilisateurs étaient bien déterminés, à cause de leurs liens avec les propriétaires des terrains desservis (employés, livreurs, clients) ou en tant que titulaires de droits réels restreints. D'autres utilisateurs de la route n'y passent qu'occasionnellement.

Ces critères ne sont pas insoutenables. Par ailleurs, le recourant ne prétend pas que la route privée aurait d'autres fonctions, dans la voirie de la commune. Aussi la solution retenue en dernière instance cantonale n'apparaît-elle pas arbitraire. Les griefs du recourant sont en conséquence mal fondés.

5.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Le recourant, qui succombe, doit prendre en charge les frais judiciaires (art. 65 al. 1 et art. 66 al. 1 LTF). Il aura en outre à payer des dépens aux intimés, assistés d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF). Ni la commune ni les autorités du canton n'ont droit à des dépens (art. 68 al. 3 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 2'000 fr., sont mis à la charge de A.\_\_\_\_\_.

3.

Une indemnité de 1'500 fr., à payer à B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, créanciers solidaires, à titre de dépens, est mise à la charge de A.\_\_\_\_\_.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Préfet de la Sarine, à la Commune de Vuisternens-en-Ogoz et à la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg.

Lausanne, le 14 novembre 2008

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Féraud Jomini