

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 327/2020

Arrêt du 29 mars 2021

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Müller et Merz.
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

A._____,
recourant,

contre

Service de l'environnement de l'Etat de Fribourg, impasse de la Colline 4, 1762 Givisiez.

Objet
autorisation d'usage accru du domaine public des eaux,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Ile Cour administrative, du 27 mai 2020
(602 2019 141 602 2020 14).

Faits :

A.

A._____ est propriétaire de la parcelle n° 218 de la commune de Mont-Vully (secteur Haut-Vully), affectée en partie en zone résidentielle à faible densité et en partie en zone de protection des rives du lac. Une ceinture de roseaux longeant la rive sur toute la largeur du bien-fonds n° 218 sépare cet immeuble des eaux du lac de Morat. Le précité a acquis le bien-fonds n° 218 en 2013 du propriétaire d'alors de la parcelle voisine n° 220; lors de cette vente, il a été convenu avec le vendeur que l'acquéreur pouvait utiliser le ponton n° 100, situé devant le bien-fonds n° 220, qui donne sur le lac de Morat. Ce ponton fait l'objet d'une autorisation d'utilisation du domaine public des eaux, délivrée le 5 mai 1982 au propriétaire de l'époque des deux parcelles n° 218 et 220. Cette autorisation a été transférée en 2018 à la nouvelle propriétaire de la parcelle n° 220, qui a par la suite contesté le droit d'utilisation du ponton par le propriétaire de la parcelle n° 218.

B.

B.a. Le 6 décembre 2018, A._____ s'est adressé au Service cantonal fribourgeois de l'environnement (SEn) pour solliciter une autorisation d'usage accru du domaine public des eaux du lac de Morat par le ponton n° 100.

Le SEn a rejeté cette demande par décision du 27 septembre 2019.

B.b. Le 4 décembre 2019, A._____ a déposé auprès du SEn une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public pour la bande de terrain se situant entre la limite sud de la parcelle n° 220 et les eaux du lac. Il demandait par ailleurs que la clôture nouvellement installée par la voisine dans l'alignement des bornes entre les biens-fonds n° 218 et 220 soit supprimée.

Par décision du 23 décembre 2019, le SEn a rejeté la demande d'usage accru du domaine public, a confirmé avoir pris acte de la dénonciation s'agissant de la clôture érigée sans autorisation et a informé A._____ qu'une procédure de remise en état avait été ouverte à l'encontre de la propriétaire de la parcelle n° 220, tout en précisant que le dénonciateur n'avait pas qualité de partie.

B.c. Saisi de recours de A._____ contre chacune de ces décisions, le Tribunal cantonal

fribourgeois a joint les deux causes et rejeté les recours par arrêt du 27 mai 2020.

C.

Agissant le 10 juin 2020 par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'instance précédente, éventuellement au SEEn.

La cour cantonale et le SEEn renoncent à se déterminer.

Considérant en droit :

1.

Formé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) sur la base du droit public (art. 82 let. a LTF), le présent recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant est directement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme le refus d'octroi d'autorisations d'usage accru du domaine public qu'il a demandées. Il dispose d'un intérêt digne de protection à en obtenir la modification ou l'annulation. Il a dès lors qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

L'arrêt attaqué - qui concerne le territoire d'une commune francophone - ayant été rendu en français, il en va de même du présent arrêt, quand bien même le recours est rédigé en allemand (art. 54 al. 1 LTF).

3.

Le recourant considère que l'arrêt attaqué viole l'art. 3 al. 2 let. c LAT (RS 700) à plusieurs égards, le fait de ne pas bénéficier d'une autorisation d'usage accru du domaine public et l'existence de la clôture érigée par la voisine l'empêchant d'accéder librement aux rives du lac.

3.1. Parmi les principes régissant l'aménagement du territoire, l'art. 3 al. 2, première phrase, LAT prévoit que le paysage doit être préservé; il convient notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (art. 3 al. 2 let. c LAT). Ce principe impose aux cantons de veiller, par le biais de leurs plans d'affectation, à ce que le public puisse atteindre les eaux et se déplacer sur leurs rives (ATF 145 II 70 consid. 3.3 p. 75). La tâche assignée aux cantons à l'art. 3 al. 2 let. c LAT ne suppose toutefois pas nécessairement que le libre accès public soit garanti en tout ou en partie sur une rive de lac (arrêt 1C 157/2014 du 4 novembre 2015 consid. 3.4, in ZBI 117/2016 p. 444). Au contraire, les cantons disposent d'une marge de manoeuvre considérable (ATF 145 II 70 consid. 3.3. p. 75).

3.2. L'octroi d'une autorisation d'usage accru du domaine public riverain ne saurait favoriser l'accomplissement de l'objectif prescrit par l'art. 3 al. 2 let. c LAT puisqu'il tend, en privilégiant voire en privatisant l'accès à certains usagers, à exclure l'accès aux rives au plus grand nombre.

Cette disposition devrait en revanche être a priori examinée dans le contexte de l'éventuelle suppression de la clôture se prolongeant jusqu'aux eaux du lac érigée par la propriétaire de la parcelle n° 220. Cela étant, cette question ne fait pas l'objet du présent litige, une procédure distincte ayant été engagée à cet effet.

Le Tribunal fédéral ne constate ainsi aucune violation de l'art. 3 al. 2 let. c LAT.

4.

Dans le cadre de la suppression de la clôture érigée par la voisine, le recourant fait valoir une violation de l'art. 89 LTF au motif qu'il se serait vu refuser la qualité de partie.

4.1. L'art. 111 al. 1 LTF prévoit que la qualité de partie à la procédure devant une autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Il résulte de cette disposition que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 45). Les instances cantonales doivent ainsi reconnaître aux intéressés la qualité pour recourir au minimum dans les limites de l'art. 89 al. 1 LTF. S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement.

Selon les termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire (let. a), qui est particulièrement atteinte par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'intérêt digne de protection au sens de l'art. 89 al. 1 LTF ne doit pas nécessairement être de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 143 II 506 consid. 5.1 p. 512; 142 V 395 consid. 2 p. 397). 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, ce qui implique qu'elle soit touchée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés (ATF 143 II 506 consid. 5.1 p. 512; 141 II 50 consid. 2.1 p. 52). En d'autres termes, la personne qui souhaite former un recours doit être potentiellement directement touchée par l'acte qu'elle attaque. En effet, afin d'exclure l'action

populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 139 II 499 consid. 2.2 p. 504; 137 II 30 consid. 2.2.3-2.3 p. 33 s.).

La dénonciation est une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'État dans l'intérêt public. Elle est possible dans toute matière où l'autorité pourrait intervenir d'office (ATF 133 II 468 consid. 2). De manière générale, la dénonciation est un moyen informel ne conférant au dénonciateur ni le droit d'être considéré comme une partie, ni celui d'obtenir une décision à proprement parler (ATF 133 précité). Pour jouir d'une telle qualité, le dénonciateur doit non seulement se trouver dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais aussi pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 135 II 145 consid. 6.1; 133 II 468 consid. 2). En d'autres termes, le dénonciateur ayant un intérêt digne de protection à l'issue d'une procédure a la qualité de partie si cette procédure est le seul moyen pour lui de voir protégé son intérêt digne de protection, direct et spécial (arrêt 5A 422/2020 du 25 novembre 2020 consid. 1.4).

Tel peut être le cas du voisin dénonciateur dans une procédure de remise en état des lieux lorsqu'à cette occasion l'autorité examine la possibilité de régulariser l'installation érigée illégalement (arrêt 1C 611/2017 du 13 novembre 2018 consid. 2).

4.2. En l'occurrence, la cour cantonale s'est fondée sur les dispositions du droit cantonal, en particulier l'art. 167 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RS/FR 710.1), pour considérer que, dans la procédure de rétablissement de l'état de droit, la qualité de partie revient au dénonciateur uniquement lorsque le droit cantonal le prévoit expressément, ce qui n'était pas le cas ici. Les premiers juges ont considéré que le simple fait que le dénonciateur soit voisin du terrain en cause ne modifiait pas cette constatation.

Cela étant, la cour cantonale n'a pas formellement statué sur cette question, constatant que la procédure de remise en état relevait de la compétence du préfet en vertu de l'art. 112 du Code fribourgeois du 25 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RS/FR 150.1), qu'une telle procédure avait été introduite, et qu'il appartiendrait par conséquent à l'autorité précitée - et non au SEn - de décider de la qualité de partie du recourant.

A cet égard, le recourant ne fait pas valoir que cette appréciation serait erronée. Il ne discute pas la question de l'autorité compétente. Il se borne à exposer que la qualité de partie devait lui être accordée sauf à violer l'art. 89 LTF. Or, si a priori, au vu de la jurisprudence précitée, le recourant pourrait effectivement démontrer, en tant que voisin direct, avoir un intérêt particulier à la participation à la procédure de remise en état - notamment si, dans le cadre de la procédure, la question d'une légalisation de la clôture litigieuse devait se poser -, cette question demeure en l'état sans objet en tant qu'elle intervient contre les décisions du SEn de refus d'autorisations d'usage accru du domaine public. S'agissant de la remise en état des lieux, le SEn a, selon les constatations de la cour cantonale, transmis la dénonciation à l'autorité compétente, qui a ouvert une procédure. Il n'appartenait pas au SEn de se prononcer sur la qualité de partie et, à l'instar de ce qu'a retenu la cour cantonale, cette question demeure ouverte et ne ressortit pas du présent litige.

Il n'y a ainsi eu aucune violation de l'art. 89 ou de l'art. 111 LTF.

5.

Le recourant se plaint d'une violation des principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire s'agissant du refus de lui accorder une autorisation d'usage accru du domaine public.

5.1.

5.1.1. Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (ATF 141 I 36 consid. 5.4 p. 43; 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; 134 II 349 consid. 3 p. 351). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. La partie recourante doit

alors citer les dispositions du droit cantonal ou communal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

5.1.2. Le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. prohibe des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ainsi que l'omission des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, ce qui est semblable devant être traité de manière identique et ce qui est dissemblable devant être traité de manière différente (ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213; 139 I 242 consid. 5.1 p. 254; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348).

Comme pour les autres griefs de violation des droits fondamentaux celui de la violation du principe de l'égalité de traitement est soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF).

5.2.

5.2.1. La cour cantonale a constaté que l'autorisation d'usage accru du domaine public est délivrée à bien plaisir, de sorte que rien ne contraint l'autorité à l'accorder, que ce soit à l'un ou l'autre des propriétaires ou aux deux. Le recourant ne prétend pas que le droit cantonal aurait été arbitrairement appliqué et ne fait ainsi valoir aucune disposition du droit cantonal qui lui donnerait un droit à la délivrance de cette autorisation. Certes, comme le relève le recourant, il n'est pas exclu qu'une autorisation puisse être accordée conjointement aux deux propriétaires, une utilisation accrue du domaine public ne signifiant pas une utilisation exclusive. En l'absence d'accord privé sur l'utilisation du ponton, précisément érigé dans le secteur soumis à autorisation, il semble toutefois peu commode de délivrer une telle autorisation au second bénéficiaire, non propriétaire du ponton en cause. A cet égard, le recourant fait valoir en vain que le ponton appartiendrait lui-même au domaine public. En effet, alors que la cour cantonale a développé un raisonnement complet fondé sur les règles du principe de l'accession, le recourant se contente d'affirmer de façon appellatoire que le ponton est propriété du canton du seul fait qu'il

se trouve sur le domaine public. Ce faisant, il ne discute pas les considérants de l'arrêt attaqué. Le raisonnement de la cour cantonale étant convaincant sur ce point, il doit être retenu.

Le recourant se plaint pour le surplus d'inégalité de traitement par rapport à sa voisine, bénéficiaire d'une autorisation d'usage accru du domaine public. Or, au contraire du recourant, la voisine est propriétaire du ponton et du terrain donnant directement sur la portion de la rive à laquelle celui-ci est rattaché. Cette situation est différente de celle du recourant qui ne demande pas un usage accru sur une portion de la rive directement accessible depuis sa parcelle - a priori à juste titre puisqu'un tel usage semble incompatible avec la protection de la végétation des rives. Les situations des deux administrés ne sont ainsi pas comparables. Bien plus, la situation du recourant se rapproche plus de celle de tout autre propriétaire foncier qui n'aurait pas d'accès direct au lac. Le Tribunal fédéral ne constate ainsi aucune inégalité de traitement.

5.2.2. Le recourant a en outre fait une demande d'autorisation d'usage accru du domaine public constitué par la rive sise au droit de la parcelle n° 220. Le recourant ne fait valoir aucune disposition légale cantonale qui contraindrait l'autorité compétente à lui accorder une telle autorisation - et l'on a vu que l'art. 3 al. 2 let. c LAT n'a pas cette portée (consid. 2) -, de sorte qu'il est douteux que le grief soit recevable (art. 42 al. 2 LTF). En tout état, ce n'est pas le fait de ne pas bénéficier d'un usage accru mais bien le fait que l'accès ordinaire à la rive soit entravé qui pose problème au recourant. En ce sens, le refus d'accorder un usage accru, qui n'est justifié par aucun besoin particulier se distinguant des intérêts du reste de la population, n'est pas critiquable. Supposé recevable, le grief devrait ainsi quoiqu'il en soit être rejeté.

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de son auteur, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'a pas lieu d'allouer de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

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

3.

Le présent arrêt est communiqué au recourant, au Service de l'environnement de l'Etat de Fribourg et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, II e Cour administrative.

Lausanne, le 29 mars 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Sidi-Ali