

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_286/2015

{T 0/2}

Arrêt du 29 octobre 2015

Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Zünd, Président,
Donzallaz et Stadelmann.
Greffier: M. Tissot-Daguette.

Participants à la procédure
X._____,
représentée par Me Grégoire Bovet, avocat,
recourante,

contre

Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de l'Etat de Fribourg,
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts de l'Etat de Fribourg.

Objet
Santé publique,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative, du 25 février 2015.

Faits :

A.
X._____ est propriétaire des parcelles n° 292, 293, 294, 295a et 418 du registre foncier de la Commune de A._____, dans le canton de Fribourg. Ces biens ont été acquis par contrat de vente du 13 octobre 2011 conclu entre l'intéressée et Y._____.
Une source avec captage se trouve sur la parcelle n° 295a. Des servitudes foncières de prise d'eau grèvent cette parcelle en faveur des parcelles n° 100 et 104, propriétés de tiers. La parcelle n° 292 est grevée d'une servitude de prise d'eau au bénéfice, pour une demie, de la parcelle n° 222, restée la propriété de Y._____. L'eau est prélevée de la parcelle n° 295a, qui n'est grevée d'aucune servitude directe en faveur de la parcelle n° 222, mais qui alimente cette dernière au moyen des infrastructures passant par la parcelle n° 292.
Le 6 juillet 2013, la famille de Y._____ s'est plainte de la qualité de l'eau et des effets de celle-ci sur leur santé (goût anormal, maux de gorge, diarrhées, vomissements). Le 8 juillet 2013, le réseau d'eau a fait l'objet de prélèvements à différents endroits. Les analyses réalisées par le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de l'Etat de Fribourg (ci-après: le Service de la sécurité alimentaire) ont démontré que la qualité microbiologique de l'eau se détériorait entre le lieu de captage et les autres points de prélèvement, des germes aérobies mésophiles et d'entérocoques en quantités supérieures à la valeur de tolérance admise ayant été décelés. Le Service de la sécurité alimentaire a constaté que les ouvrages de captage et d'acheminement de l'eau ne répondaient pas aux règles reconnues de la technique.

B.
Par décision du 12 juillet 2013, le Service précité a ordonné les mesures suivantes:

- "1. X._____ doit procéder ou faire procéder à un nettoyage et à une désinfection complète des infrastructures de son réseau d'eau;
2. elle doit procéder ou faire procéder à un relevé détaillé de toutes les conduites et les infrastructures

situées en aval du captage situé sur la parcelle 295a (...). Il lui incombe la responsabilité de déterminer si d'autres habitations que celle de Y._____ et sa propre ferme (...) sont actuellement alimentées par l'eau de captage. Si tel est le cas, les occupants de ces habitations doivent être informés de la situation et des mesures de précaution;

3. elle doit, dix jours après l'achèvement des travaux de nettoyage et de désinfection, déposer deux échantillons d'eau (après la ferme et chez Y._____) au (Service de la sécurité alimentaire) pour contrôle physicochimique et microbiologique;

4. tant que des analyses n'auront pas démontré la conformité de la qualité de l'eau, l'obligation de bouillir l'eau avant tout usage alimentaire reste en vigueur. Il incombe à la précitée d'informer la famille Y._____ et d'autres éventuels utilisateurs;

5. X._____ doit mandater un bureau d'ingénieur spécialisé dans les infrastructures d'eau pour l'établissement d'un projet d'assainissement des infrastructures et soumettre des propositions d'ici au 30 septembre 2013. "

Le 9 septembre 2013, sur opposition, le Service de la sécurité alimentaire a confirmé sa décision, en obligeant toutefois Y._____ à nettoyer et désinfecter, à ses frais, un réservoir se trouvant sur la parcelle n° 222. Le recours que X._____ a déposé contre ce prononcé auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts de l'Etat de Fribourg (ci-après: la Direction) a été rejeté le 7 mai 2014. L'intéressée a contesté cette décision auprès de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal) le 23 mai 2014.

Par arrêt du 25 février 2015, le Tribunal cantonal a rejeté le recours. Il a retenu en bref qu'en tant que distributrice d'eau potable à des fins de consommation, l'intéressée devait garantir un réseau d'eau ne mettant pas en danger la santé de tiers. Il a par conséquent confirmé l'entier des mesures de remise en état en se fondant sur la législation fédérale sur les denrées alimentaires ainsi que sur la législation cantonale en matière d'eau potable.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X._____ demande en substance au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, outre l'effet suspensif, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 25 février 2015 et de la libérer de toutes mesures prononcées à son encontre, subsidiairement d'annuler l'arrêt précité et de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Elle se plaint d'établissement inexact, respectivement d'appréciation arbitraire des faits, de violation du droit d'être entendu, de restriction de la garantie de la propriété, de violation du droit fédéral ainsi que d'arbitraire dans l'application du droit cantonal.

Par ordonnance du 27 avril 2015, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a accordé l'effet suspensif pour les mesures n° 1, 2, 3 et 5 et l'a refusé pour la mesure n° 4.

Le Tribunal cantonal conclut au rejet du recours. Le Service de la sécurité alimentaire et le Département se réfèrent en particulier à l'arrêt du 25 février 2015 rendu par le Tribunal cantonal. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires s'est déterminé, sans toutefois prendre de conclusions formelles.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) ne tombant pas sous le coup de l'une des exceptions prévues à l'art. 83 LTF. La voie du recours en matière de droit public est partant ouverte. Le recours a en outre été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) par la destinataire de l'acte attaqué (art. 89 al. 1 LTF), de sorte qu'il est recevable.

2.

Le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Cependant, il ne connaît de la violation de droits fondamentaux que si un tel grief a été invoqué et motivé par le recourant, selon le principe d'allégation (art. 106 al. 2 LTF; ATF 137 II 305 consid. 3.3 p. 310 s.; 134 I 83 consid. 3.2 p. 88). En revanche, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), l'on ne peut invoquer la violation du droit cantonal ou communal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF e contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 136 II 304 consid. 2.5 p. 314; arrêt 2C_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.1).

3.

Dans son arrêt, le Tribunal cantonal a considéré que la recourante distribuait de l'eau potable à un tiers, raison pour laquelle il convenait de fonder les mesures contestées sur la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0) ainsi que sur la loi fribourgeoise du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP/FR; BDLF 821.32.1). Il a constaté que la recourante était propriétaire de la source qui se trouvait sur la parcelle n° 295a, des installations de captage de l'eau de cette source, d'un réservoir et des conduites sis sur ce bien-fonds. Pour les juges cantonaux, cet ensemble d'infrastructures était apte à distribuer de l'eau. En outre, puisque l'eau distribuée arrivait directement dans une habitation et qu'elle était donc susceptible d'être consommée, elle se devait d'être potable. Pour l'autorité précédente, la recourante avait la responsabilité objective de la salubrité de l'eau en provenance de sa source. D'un point de vue subjectif, le Tribunal cantonal a expliqué qu'aucun " élément au dossier ne vient confirmer qu'il pouvait être clair pour les parties (au contrat de vente des parcelles) que l'eau livrée ne serait ni consommée ni consommable dans les conditions qui étaient

celles de cette vente, ou encore que la recourante ne pouvait absolument pas s'imaginer que l'eau n'allait pas être consommée par les membres de la famille de l'ayant-droit. Au surplus, dans de telles circonstances, on voit que l'intéressée (n'a) jamais pris aucune précaution pour se mettre à l'abri de toute responsabilité quant à la qualité de l'eau, ni par oral, ni par écrit. Aussi, en acquérant un immeuble disposant d'une source captée pour fournir de l'eau distribuée, elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même si elle n'a pas cherché à connaître les charges liées à cette distribution ".

Le litige porte donc sur le point de savoir si les mesures ordonnées par le Service de la sécurité alimentaire, et confirmées en dernier lieu par le Tribunal cantonal, sont fondées sur une base légale suffisante, qu'elle soit de droit fédéral ou de droit cantonal. Le cas échéant, il conviendra de déterminer si ces mesures sont proportionnées.

4.

La recourante invoque une violation de la LDAI. Selon elle, la présente cause ne tombe pas dans le champ d'application de cette loi.

4.1. Aux termes de l'art. 1 LDAI, la loi sur les denrées alimentaires a pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger (let. a); d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène (let. b); de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires (let. c). Cette loi s'applique notamment à la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport et à la distribution des denrées alimentaires et des objets usuels (art. 2 al. 1 let. a LDAI), étant entendu que l'eau potable est considérée comme une denrée alimentaire (art. 4 al. 1 let. p de l'ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels [ODAIUOs; RS 817.02]). La loi sur les denrées alimentaires ne s'applique par contre pas aux denrées alimentaires et objets usuels destinés à l'usage personnel (art. 2 al. 4 let. a LDAI).

4.2. Dans le cas d'espèce, il convient donc de déterminer si la recourante distribuait de l'eau potable à un tiers pour savoir si la LDAI trouve application.

Il ressort des faits retenus par l'autorité précédente que les parcelles n° 292 et 295a, propriétés de la recourante, sont grevées de servitudes de prise d'eau au bénéfice de parcelles propriétés de tiers. Or, selon l'art. 730 al. 1 CC, la servitude est une charge imposée sur un immeuble en faveur d'un autre immeuble et qui oblige le propriétaire du fonds servant à souffrir, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage, ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété. Les servitudes ne peuvent ainsi consister qu'en des restrictions de l'usage ou de la jouissance du fonds servant. Le propriétaire de ce fonds est donc tenu de tolérer certains actes d'usage de la part du propriétaire du fonds dominant, par exemple laisser ce dernier y prendre de l'eau (cf. Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Tome II, 4 e éd. 2012, n° 2202 s.; Etienne Petitpierre, in Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 4 e éd. 2011, n° 17 ad art. 730 CC). Le propriétaire du fonds servant a un devoir de tolérance ou d'abstention, à savoir une attitude passive et non active. Le titulaire exerce ainsi sa maîtrise - limitée - sur le fonds grevé sans le concours de son propriétaire, celui-ci étant simplement tenu de respecter le droit réel du titulaire (cf. arrêt 5A_229/2010 du 7 juillet 2010 consid. 4.1.2 et les références citées). En cela, la servitude foncière se différencie de la charge foncière qui impose au propriétaire du fonds servant une attitude active. Ainsi, le débiteur d'une charge foncière de fourniture d'eau devra prendre des mesures positives pour être à même de livrer la quantité d'eau convenue, alors que, dans le cas d'une servitude d'eau, il devra simplement tolérer que le bénéficiaire de la servitude prélève lui-même l'eau (ATF 108 II 39 consid. 3c p. 43 s.). Il n'est certes pas exclu que la servitude foncière contienne une obligation de faire de la part du propriétaire du fonds servant,

comme par exemple de fournir de l'eau. Cependant, dans un tel cas de figure, pour qu'elle soit opposable à un acquéreur dudit fonds, il est nécessaire que cette obligation soit inscrite au registre foncier (art. 730 al. 2 CC; Paul-Henri Steinauer, op. cit., n° 2207; Etienne Petitpierre, op. cit., n° 15 s. ad art. 730 CC).

4.3. La recourante ayant acquis un fonds grevé d'une servitude d'eau, sans inscription particulière au registre foncier relative à une obligation de fournir de l'eau, elle doit uniquement se contenter de tolérer la prise d'eau de la part du propriétaire du fonds dominant. Par conséquent, il ne saurait être question, comme l'affirme le Tribunal cantonal, d'une distribution d'eau au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LDAI. La distribution constitue en effet, la remise de produits intermédiaires et, notamment, tout le domaine de la vente des produits finis dans les magasins et établissements publics (cf. FF 1989 I 849 p. 874), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. En outre, la recourante ne remplit pas non plus l'une des autres conditions fondant l'application de la LDAI. Elle ne traite, ni ne transporte, ni n'entrepose l'eau issue de sa source (cf. également FF 1989 I 849 p. 874 à propos de ces notions). Ainsi, même si, comme l'affirme l'autorité cantonale, une source venait à créer une responsabilité objective de son propriétaire, force serait de constater que cela ne changerait rien au fait que les conditions d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires ne sont pas données dans le cas d'espèce. Cela n'aurait qu'une

incidence sur un éventuel rapport de droit civil, dont il n'y a pas lieu de traiter ici. Par ailleurs, contrairement à ce que semble penser le Tribunal cantonal, que la recourante ait ou non eu connaissance de l'arrivée d'eau dans l'habitation de Y. _____ n'est pas pertinent pour l'application de la LDAI.

Par conséquent, en tant qu'il critique l'application directe de la LDAI pour justifier les mesures confirmées par le Tribunal cantonal, le recours doit être admis.

5.

La recourante fait également grief aux juges cantonaux d'avoir arbitrairement appliqué la LPE/FR et confirmé une application indirecte de la LDAI.

5.1. En effet, dans l'arrêt entrepris, le Tribunal cantonal a tout d'abord rappelé que lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (art. 1 al. 2 LEP/FR). Il a ensuite fait mention du fait que cette loi cantonale s'applique à l'eau potable distribuée à des tiers (art. 2 al. 1 let. a LEP/FR); aux ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable (art. 2 al. 1 let. b LEP/FR); aux appareils, installations et procédés de traitement ou de conditionnement de l'eau potable à l'intérieur de bâtiments (art. 2 al. 1 let. c LEP/FR). Fondé sur ces dispositions et sur les faits de la cause (notamment le fait qu'il y avait en l'espèce une distribution d'eau potable à des fins de consommation), l'autorité précédente a considéré que la LEP/FR s'appliquait puisque le transport ou l'acheminement de l'eau constituait une distribution au sens de cette loi.

5.2. Conformément à l'art. 77 de la Constitution de l'Etat de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR; BDLF 10.1), l'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie. L'approvisionnement en eau potable constitue ainsi un monopole étatique (cf. préambule de la LEP/FR qui fait référence à l'art. 58 Cst./FR; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, n° 1196 et les références citées). A teneur des art. 5 et 6 LEP/FR, les infrastructures d'eau potable dans le canton de Fribourg sont approvisionnées par des eaux publiques (art. 5 LEP/FR), ou par des eaux non publiques (art. 6 LEP/FR). Dans les deux cas, l'Etat établit un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (art. 7 LEP/FR). Il découle de ce qui précède que si des eaux non publiques sont utilisées comme eau potable et soumises à la LEP/FR, il est nécessaire que l'Etat, en l'occurrence les communes, fixe les modalités de la distribution dans un règlement ou un contrat de droit administratif (art. 16 al. 2 LEP/FR) et que ces eaux figurent dans le plan sectoriel idoine.

5.3. Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5 et les arrêts cités). S'agissant plus précisément de l'appréciation des preuves et de l'établissement des faits, il y a arbitraire 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 en tire des constatations insoutenables (ATF 136 III 552 consid. 4.2 p. 560 et les arrêts cités).

5.4. En l'occurrence, rien dans l'arrêt contesté (cf. art. 105 al. 1 LTF) ne laisse présumer que l'eau jaillissant de la source qui se trouve sur la parcelle de la recourante figure dans le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable. De plus, rien ne permet non plus de considérer que les autorités compétentes aient formellement ordonné ou autorisé à la recourante de distribuer de l'eau potable à des tiers. Le Tribunal cantonal ne pouvait pas, sans tomber dans l'arbitraire, développer une obligation de fournir de l'eau potable, fondée sur la LPE/FR, en raison de la simple existence d'une servitude foncière grevant le bien-fonds de la recourante. Partant, en jugeant que la recourante distribuait de l'eau potable à des tiers et en lui appliquant les dispositions de la LPE/FR, l'autorité précédente a appliqué arbitrairement le droit cantonal.

6.

Les mesures ordonnées par le Service de la sécurité alimentaire et confirmées par le Tribunal cantonal n'étant fondées sur aucune base légale suffisante, que celle-ci soit fédérale ou cantonale, il convient d'admettre le recours et d'annuler la décision contestée. Compte tenu de l'issue du recours, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs soulevés par la recourante.

7.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Ayant obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, la recourante a droit à une équitable indemnité de partie (art. 68 al. 1 LTF) à charge de l'Etat de Fribourg. La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il procède à une nouvelle répartition des frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant lui (art. 67 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt rendu le 25 février 2015 par le Tribunal cantonal est annulé.

2.

La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure devant lui.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.

Une indemnité de partie, arrêtée à 3'000 fr., est allouée à la recourante, à charge de l'Etat de Fribourg.

5.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

Lausanne, le 29 octobre 2015

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

Le Président : Zünd

Le Greffier : Tissot-Daguette