

Ile Cour administrative. **Séance du 21 août 2002.** Statuant sur le recours interjeté le 19 avril 2002 (**2A 02 32**) par **AQUA NOSTRA des Trois-Lacs**, agissant par son président Pierre Roggo, à Payerne, représenté par Me Nicolas Charrière, avocat à Fribourg, contre la décision prise le 6 mars 2002 par la **Direction des travaux publics; (Qualité pour faire opposition à un plan d'affectation cantonal)**

En fait:

- A. Le 10 novembre 2000, la Direction des travaux publics (ci-après, la Direction) a mis à l'enquête publique le plan d'affectation cantonal (PAC) relatif à la création de réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel et son règlement.

Le 11 décembre 2000, l'association Aqua Nostra des Trois-lacs a déposé une opposition au projet de PAC.

Le 10 avril 2001, la Direction a rappelé à l'opposante les conditions posées par la jurisprudence pour reconnaître à une association le droit d'agir pour sauvegarder les intérêts de ses membres et lui a imparti un délai pour produire copie du procès-verbal de l'assemblée constitutive, des statuts de l'association et du procès-verbal de l'assemblée générale (ou le cas échéant de la séance du comité) au cours de laquelle il a été décidé de former opposition à l'encontre du PAC ou tout autre document attestant que la décision de former opposition correspond à la volonté de la majorité des membres de l'association. La Direction a souligné qu'il appartenait en outre à l'association de démontrer que ses membres ont individuellement qualité pour agir.

- B. Le 14 mai 2001, l'opposante a produit les documents désirés ainsi qu'une liste de ses membres. A cette occasion, elle a indiqué ce qui suit:

Il ressort en outre de la liste des membres qu'un grand nombre d'entre eux sont touchés par l'acte attaqué et ont, individuellement, qualité pour agir. Cela découle déjà du fait que bon nombre de communes concernées sont membres de l'Association et que de très nombreuses personnes physiques membres de l'Association sont domiciliées dans les communes touchées par le projet de plan d'affectation cantonal relatif à la création des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel.

Je vous remercie de m'indiquer si vous souhaitez davantage de preuves relatives à la qualité pour agir des membres pris individuellement ou si vous vous contentez des domiciles indiqués, ce qui me paraît suffisant au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour admettre la qualité pour agir de ma cliente.

- C. Cette lettre est restée sans réaction de la part de la Direction. De même, lors de la séance de conciliation du 18 juin 2001, les représentants de la Direction n'ont pas abordé les questions de qualité pour agir, mais se sont exclusivement concentrés sur les griefs matériels invoqués par l'opposante.
- D. Par décision du 6 mars 2002, la Direction a déclaré irrecevable l'opposition d'Aqua Nostra des Trois-lacs. Elle a considéré que l'association n'avait pas démontré que la majorité de ses membres ou un grand nombre d'entre eux sont touchés par le PAC. Pour le surplus, la Direction a constaté que même si l'opposition avait été reconnue recevable, elle aurait dû être rejetée sur le fond. Dans le cadre de cet examen éventuel, la Direction s'est prononcée sur toutes les critiques matérielles que l'association a fait valoir contre le PAC.
- E. Agissant le 19 avril 2002, l'association Aqua Nostra des Trois-lacs a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 6 mars 2002 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut, principalement, au renvoi du dossier à la Direction pour nouvelle décision sur opposition. Subsidiairement, elle requiert de ne pas approuver le PAC.

A l'appui de ses conclusions, la recourante conteste la décision attaquée en tant qu'elle lui dénie la qualité pour former opposition. Elle estime qu'en prétendant qu'Aqua Nostra n'a pas démontré en quoi ses membres, pris individuellement, étaient touchés par le PAC, la Direction a fait preuve d'un formalisme excessif et de mauvaise foi. A son avis, à réception de la correspondance du 14 mai 2001, l'autorité aurait pu et dû élucider définitivement ce problème plutôt que de laisser poursuivre la procédure d'opposition.

La recourante maintient que, compte tenu de la structure de ses membres, ceux-ci sont bien touchés par le PAC. En particulier, parmi ses membres figurent une quantité de communes qui sont soit directement riveraines, soit proches des rives du lac. De plus, l'association possède parmi ses membres une série de personnes morales, principalement, d'associations de navigation, de pêche ou de chasseurs qui apparaissent directement touchées dans l'exercice de l'activité de leurs membres. Enfin, pris individuellement, un très grand nombre de membres sont domiciliés, si ce n'est sur le territoire des communes riveraines, à tout le moins dans un périmètre restreint.

Afin de ne pas se priver d'un degré de juridiction, la recourante requiert que le dossier soit retourné à l'autorité intimée.

Pour le surplus, la recourante se plaint de violations de son droit d'être entendue, de violation des dispositions de procédure relatives à l'élaboration du PAC, de l'absence d'étude d'impact socio-économique et de l'absence de base scientifique du PAC.

- F. Dans ses observations du 10 juillet 2002, la Direction conclut, principalement, à l'irrecevabilité du recours, et, subsidiairement, à son rejet.

L'autorité intimée considère que la lettre de l'association du 14 mai 2001 n'est pas suffisante pour admettre que le fardeau de la preuve puisse être renversé. Elle estime que la recourante devait se rendre compte que de produire une longue liste de noms de personnes domiciliées dans toute la Suisse et même au-delà n'était pas suffisant. De plus, la Direction a refusé de prendre en considération les communes fribourgeoises riveraines, membres de l'association, dès lors que ces dernières sont entrées en pourparlers avec l'Etat dans le cadre de la procédure d'opposition. A la suite de séances de conciliation, la Direction a accepté de donner suite à certaines de leurs requêtes, de sorte que ces communes ont obtenu satisfaction, à l'exception de Portalban qui a interjeté recours.

De même, selon la Direction, on ne saurait déduire de la liste des membres, domiciliés dans toute la Suisse, qu'ils sont, pour la plus grande partie d'entre eux, des riverains du lac. Ceux qui sont réellement riverains, à savoir les propriétaires de chalets situés sur les terrains appartenant à l'Etat, ont formé opposition par le biais de leur propre association, ARSUD, et ont retiré cette opposition à l'issue de la séance de conciliation.

Quant aux associations de pêcheurs professionnels ou de chasseurs, elles ne sont pas touchées par le PAC, puisque l'OROEM leur accorde une dérogation.

Subsidiairement, la Direction estime que dans la mesure où la recourante a déjà eu connaissance des motifs qui auraient conduit la Direction à rejeter son opposition sur le fond et qu'elle a eu la possibilité de recourir contre ces motifs, elle n'est pas privée d'un degré de juridiction si le Tribunal administratif statuait directement sur le fond de l'affaire après avoir constaté la qualité pour agir.

- G. Le 31 juillet 2002, le Département vaudois des institutions et des relations extérieures a déclaré irrecevable en raison d'un défaut de qualité pour agir le

recours déposé par Aqua Nostra contre les décisions relatives à la partie vaudoise des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 26 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qui prévoit expressément que la décision de la Direction tranchant les oppositions à un plan d'affectation cantonal peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.
- b) Dans la mesure où l'autorité intimée a constaté l'irrecevabilité de l'opposition, la recourante ne peut contester devant le Tribunal administratif que la question de la recevabilité. Les griefs visant le fond de l'affaire ne peuvent pas être invoqués dans la présente affaire.
2. a) Selon l'art. 8 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), l'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers (al. 1). Elle observe les principes suivants: la légalité, l'égalité de traitement, la proportionnalité, la bonne foi, l'interdiction de l'arbitraire (al. 2). Elle est tenue de statuer dans un délai raisonnable et de s'abstenir de tout excès de formalisme.
- b) En l'occurrence, dans sa lettre du 14 mai 2001, la recourante a déposé les documents exigés par la Direction ainsi que la liste de ses membres en expliquant pourquoi, à ses yeux, cette liste était suffisante pour prouver la qualité pour agir d'un grand nombre de ses membres (communes, associations). La recourante a, de plus, expressément invité la Direction à lui dire si elle souhaitait davantage de preuves sur ce point. Cette lettre est restée sans réaction de la part de l'autorité et la question de la qualité pour agir n'a plus été abordée, même pas lors de la séance de conciliation.

Face à ce comportement de la Direction, la recourante pouvait raisonnablement déduire que les pièces produites étaient suffisantes pour prouver sa légitimation.

La décision d'irrecevabilité de l'opposition apparaît dès lors contraire au principe de la bonne foi qui doit présider aux relations entre l'Etat et ses

administrés. Compte tenu du principe de la confiance, l'absence de réponse de l'autorité à la lettre du 14 mai 2001 et le fait qu'elle n'ait discuté que des questions matérielles lors de la séance de conciliation laissaient inférer que la preuve de la qualité pour agir avait effectivement été rapportée. Au vu des circonstances, l'autorité intimée ne pouvait pas laisser la procédure se dérouler sur le fond pour ensuite, par surprise, estimer que l'association n'avait pas produit les preuves requises.

En outre et surtout, la lettre du 14 mai 2001 qui réserve la possibilité de démontrer la qualité pour agir individuelle d'autres membres de l'association doit être considérée comme une offre de preuve formelle au sens de l'art. 59 CPJA qui ne pouvait pas être ignorée par la Direction. Dans la mesure où il n'est pas exclu, a priori, qu'un nombre important de membres d'Aqua Nostra domiciliés en dehors du périmètre du PAC ait un intérêt suffisant pour agir (résidences secondaires), l'offre de preuve apparaît déterminante quant à la légitimation de l'association.

Ainsi, en déclarant l'opposition irrecevable, la Direction a adopté un comportement contraire à la bonne foi et a violé l'art. 59 al. 2 CPJA qui lui impose d'administrer les preuves pertinentes requises.

Le recours doit dès lors être admis.

- c) Le constat de la violation de la bonne foi et de l'art. 59 al. 2 CPJA n'implique pas, comme l'affirme à tort l'autorité intimée, un quelconque renversement du fardeau de la preuve. Du moment qu'elle entendait déclarer l'opposition irrecevable pour défaut de qualité pour agir - elle aurait pu, cas échéant, laisser la question ouverte - elle se devait de procéder à une instruction complète sur ce point et donner suite aux offres de preuve pertinentes d'Aqua Nostra. Cela étant, si à l'issue d'une procédure d'instruction correctement menée, l'association n'arrive pas à établir qu'une partie importante de ses membres a qualité pour agir, c'est bien elle qui devra supporter l'échec de la preuve. Il n'y a donc pas renversement du fardeau de la preuve.
3. a) Du moment que l'autorité intimée n'a pas procédé à une instruction suffisante de la cause avant de statuer sur la qualité pour agir de l'association et que cette instruction n'a pas été complétée à l'occasion de la procédure de recours, il se justifie de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle administre les preuves pertinentes offertes et rende une nouvelle décision sur cette base.
 - b) Dans cette perspective, il y a lieu d'attirer l'attention de la Direction sur le fait qu'elle ne peut ignorer que des communes riveraines du lac et l'association

des propriétaires de chalets ARSUD font partie de l'association recourante. Il importe peu sous cet angle que ces communes et ARSUD aient, par ailleurs, formé opposition à titre personnel et aient retiré cet acte en cours de procédure. Rien n'empêche ces entités d'agir à la fois à titre individuel et par le biais de l'association. Tant qu'elles n'ont pas démissionné de l'association, elles restent membres à part entière et leur qualité pour agir à titre individuel doit être créditée à cette dernière. Le retrait de leur opposition individuelle n'a aucun effet sur leur appartenance à Aqua Nostra des Trois-lacs. De plus, il n'est pas nécessaire que les membres ayant qualité pour agir soient majoritaires dans l'association. Il suffit que ce nombre soit important.

- c) Enfin, les questions d'économie de procédure ne permettent pas en l'espèce de statuer sur les griefs matériels invoqués par la recourante. Comme il a été constaté ci-dessus, l'instruction de la cause sur la légitimation de l'opposante n'est pas complète. Cela signifie qu'en l'état, le Tribunal administratif ne peut pas dire si la recourante avait ou non qualité pour former une opposition. Dans cette situation incertaine et face à une décision formelle d'irrecevabilité, il est impossible de laisser la question ouverte et statuer sur les quelques griefs matériels figurant dans le mémoire de recours, griefs dont il a été rappelé précédemment qu'ils ne peuvent pas être invoqués dans le cadre d'un recours contestant une décision d'irrecevabilité.

4. Manifestement bien fondé, le recours doit être admis.

Ses intérêts pécuniaires n'étant pas en cause, l'Etat est exonéré des frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA.

La recourante qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Il convient cependant de réduire la liste de frais dès lors qu'elle contient des opérations antérieures au dépôt du recours.

**Par ces motifs,
la Ile Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours est admis. La décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité intimée pour instruction et nouvelle décision.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Un montant de 2'621 fr. 35 (y compris 185 fr. 15 de TVA) à verser à Me Nicolas Charrière à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'Etat.

006.1