

Ille Cour administrative. **Séance du 28 juin 2000.** Statuant sur les recours interjetés le 30 août 1999 (**3A 99 176 à 179**) par **W, X, Y, Z & Co**, tous à Fribourg, contre la décision rendue le 25 juin 1999 par **le Préfet du district de la Sarine; (Festival de jazz / intérêt digne de protection, qualité pour recourir et qualité de partie des voisins; art. 76 et 11 CPJA, 23 LDP)**

En fait:

- A. Par décision du 16 novembre 1998, le Conseil communal de la Ville de Fribourg (ci-après; le Conseil communal) a autorisé l'Association du Festival de Jazz International de Fribourg (ci-après; l'AFJIF) à organiser ledit festival. Elle a en outre fixé les conditions de déroulement de cette manifestation, notamment la durée et les restrictions d'horaires. Le contenu de cette décision a fait l'objet d'une conférence de presse le 20 novembre 1998.

L'AFJIF a recouru contre cette décision auprès du Préfet du district de la Sarine. Parallèlement, elle a déposé une demande de reconsidération auprès du Conseil communal. En date du 5 janvier 1999, ce dernier a rendu une nouvelle décision dont la teneur a fait l'objet d'une publication dans la presse.

- B. Agissant séparément, W, X, Y, Z & Co ont adressé au Conseil communal une demande de notification formelle de la décision rendue le 16 novembre 1998, respectivement le 5 janvier 1999.

Parallèlement, les personnes précitées, agissant toujours séparément, ont interjeté recours auprès du Préfet du district de la Sarine à l'encontre de la décision rendue par le Conseil communal le 5 janvier 1999 dont ils ont demandé l'annulation. Le préfet a traité ce recours comme une plainte à l'autorité de surveillance et a rendu sa décision le 8 avril 1999.

- C. Le Conseil communal s'est prononcé sur les diverses demandes de notification formelle le 4 mars 1999. Les intéressés, agissant séparément, ont interjeté recours auprès du Préfet du district de la Sarine. Par décision du 25 juin 1999, le préfet a rejeté les recours. Il a en substance considéré que la décision du 5 janvier 1999 n'avait ni à être publiée dans la Feuille officielle ni à être notifiée formellement aux intéressés au motif qu'elle concernait une demande de reconsidération de l'AFJIF et que ces derniers n'avaient pas qualité de partie. Il a en outre indiqué que reconnaître la qualité de partie aux recourants conduirait à obliger le Conseil communal à notifier toutes ses

décisions portant sur l'autorisation de manifestations et sur les modalités d'organisation à un large voisinage, ce qui toucherait à l'absurde.

- D. Agissant toujours séparément, W, X, Y, Z & Co ont saisi le Tribunal administratif, le 30 août 1999.

Tous demandent que la décision préfectorale du 25 juin 1999 soit annulée et que la qualité de partie au sens de l'art. 11 du code de procédure et de juridiction administrative leur soit reconnue dans le cadre de la procédure d'autorisation du Jazz Parade. Ils font en substance valoir qu'en raison de la proximité de leur domicile avec le festival, ils sont particulièrement touchés par les nuisances qu'il engendre, notamment par la musique et le bruit des participants. Ils estiment être atteints dans leurs intérêts matériels, notamment la tranquillité et le repos nocturne, de façon bien plus importante que la généralité des administrés de la Commune de Fribourg. Dans ces conditions, ils considèrent que la qualité de partie dans la procédure d'autorisation doit leur être octroyée.

Invités à déposer leurs observations, le préfet et le Conseil communal se sont exécutés respectivement les 30 septembre et 2 novembre 1999. Le préfet conclut principalement à l'irrecevabilité des recours et subsidiairement à leur rejet. Pour sa part, le Conseil communal conclut au rejet.

- E. Par courrier du 23 novembre 1999, le Conseil communal a informé le juge délégué à l'instruction qu'en date du 15 novembre 1999, il avait arrêté les modalités de déroulement du Jazz Parade 2000.

En droit:

1. Dans la mesure où les recours visent la même décision et sont basés sur le même état de fait, il se justifie d'ordonner la jonction des causes en application de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).
2. a) Le Tribunal administratif examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi.

Selon l'art. 114 al. 1 let. c CPJA, le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises par les préfets. Partant, sa compétence est en l'occurrence donnée.

Selon l'art. 76 let. a CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Dans la mesure où la qualité pour recourir devant le Tribunal administratif est définie dans les mêmes termes qu'à l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), la doctrine et la jurisprudence qui se rapportent à cette norme sont applicables par analogie à la disposition cantonale (RFJ 1992 p. 347).

La jurisprudence considère comme intérêt digne de protection tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée que peut faire valoir une personne atteinte par cette dernière. L'intérêt digne de protection consiste ainsi en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant ou, en d'autres termes, dans le fait d'éviter un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision, tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate. S'agissant de l'atteinte, il importe de distinguer entre les destinataires de la décision contestée et le tiers. Le destinataire est la personne dont la décision a pour objet de définir la situation juridique; elle lui a imposé une obligation, une charge, supprimé un droit. La qualité de destinataire n'est cependant pas toujours suffisante. Il n'est en effet pas exclu que malgré cela, un tel recourant n'ait pas un intérêt digne de protection, par exemple, parce qu'il a à sa disposition un autre moyen de droit pour régler le fond de l'affaire, parce que l'admission du recours ne porterait pas remède au préjudice réellement subi ou parce que le recours vise les motifs de la décision et que son admission ne saurait avoir pour effet d'entraîner une modification du dispositif (ATF 125 V 339 consid. 4, et références citées).

- b) Dans le cas particulier, les recourants sont les destinataires directs de la décision contestée. Celle-ci leur refuse le qualité de partie dans la procédure d'autorisation du Jazz Parade et tous les droits qui y sont rattachés, en particulier le droit d'être entendu. L'intérêt des recourants consiste à faire contrôler si c'est à tort ou à raison que la qualité de partie leur a été refusée. L'admission du recours permettrait de remédier au préjudice dont ils affirment être victimes. Ils ne disposent par ailleurs d'aucun autre moyen de droit pour faire trancher la question litigieuse. L'existence d'un intérêt digne de protection doit dès lors être admise.

- c) Dans le domaine du droit public, l'intérêt digne de protection doit en principe être actuel, mais il est renoncé à cette exigence lorsque le recours vise un acte dont le Tribunal fédéral ne pourrait sinon jamais revoir la

constitutionnalité ou la légalité et qui peut se reproduire en tout temps ou lorsque l'acte attaqué, qui a déjà sorti tous ses effets, pourrait se reproduire dans les mêmes conditions. Le même principe et son exception doivent être admis en droit administratif (ATF 104 Ib 307 consid. 3c, et références citées).

Dans le cas d'espèce, la procédure pour laquelle la qualité de partie a été refusée aux recourants concerne une manifestation qui s'est déjà déroulée. S'agissant du Jazz Parade 2000, les conditions de son déroulement ont déjà été fixées et communiquées aux recourants en novembre 1999. Il s'agit toutefois d'un festival musical qui se renouvelle chaque année. La même question risque donc de se poser régulièrement. Il convient dès lors d'y répondre une fois pour toutes.

- d) Il ressort des considérations qui précèdent que, d'une part, le Tribunal administratif est compétent pour entrer en matière et que, d'autre part, la qualité pour recourir des recourants doit être admise.
3. a) La question à trancher est celle de savoir si les recourants ont la qualité de partie dans la procédure d'autorisation du festival de jazz de Fribourg.

Attribuer la qualité de partie revient à déterminer qui a, dans une procédure, des droits de nature procédurale, notamment le droit d'être entendu, et à qui doit être notifiée la décision prise. Les définitions sont données en premier lieu par les législations de procédure administrative (Moor, Droit administratif, Vol. II, Berne 1991, p. 163).

- b) Selon l'art. 11 CPJA, a qualité de partie la personne dont les droits et les obligations pourraient être atteints par la décision à prendre. Dans la mesure où la qualité de partie en procédure administrative cantonale est définie dans les mêmes termes qu'à l'art. 6 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), on peut raisonnablement appliquer la jurisprudence relative à cette norme par analogie à la disposition cantonale.

Selon la jurisprudence, ont qualité de partie non seulement les destinataires d'une décision, mais également celui qui peut faire valoir un moyen juridictionnel contre l'acte administratif pris. Aussi, les dispositions régissant la qualité pour former un recours administratif (art. 48 PA) et un recours de droit administratif (art. 103 OJ) sont-elles, dans cette mesure, également déterminantes pour définir la qualité de partie (ATF 124 V 393 consid. 2).

Les dispositions fédérales précitées, de même que l'art. 76 let. a CPJA, attribuent la qualité pour recourir à quiconque est atteint par la décision

attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Lorsqu'il s'agit d'attaquer une décision qui favorise un tiers, la règle établie veut que le recourant soit touché plus que quiconque ou que la généralité des administrés par la décision en cause. Il doit se trouver dans un rapport spécial, direct et particulièrement étroit avec l'objet du litige. Il convient de reconnaître la qualité pour recourir à celui qui est atteint par la décision litigieuse dans une mesure et avec une intensité plus grande que tout un chacun (cf. ATF 124 II 499 consid. 3b; Extraits 1991, p. 80; ATF 113 Ib 363, 109 Ib 198). Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause. La qualité pour recourir a notamment été reconnue à celui qui habite à proximité d'une installation sonore troublant sa tranquillité (ATF 121 II171 consid. 2b et références citées).

- c) Dans le cas particulier, la procédure en cause concerne l'octroi d'une autorisation pour une manifestation musicale. Les recourants ne sont pas les organisateurs du festival et ne sont par conséquent pas les destinataires directs de la décision accordant ou refusant l'autorisation. Aussi, pour se voir attribuer la qualité de partie, doivent-ils, au regard de la jurisprudence précitée, pouvoir se prévaloir d'un intérêt digne de protection. En d'autres termes, ils doivent être touchés plus que quiconque par la décision à prendre.

Le festival de jazz se déroule en principe sur une douzaine de jours (du 9 au 24 juillet 1999 et du 14 au 29 juillet 2000). Il ne fait aucun doute qu'une manifestation d'une telle durée et d'une telle ampleur (entre 130 et 140 mille participants) engendre des nuisances importantes notamment sonores. Les recourants invoquent d'ailleurs les émissions produites par les haut-parleurs de la scène principale et des scènes annexes, le bruit des festivaliers surtout après la fermeture des stands et l'utilisation des ruelles des alentours de la manifestation comme urinoirs et vomitoires. Le repos nocturne n'est pas le seul à être troublé, la tranquillité diurne est également mise en cause, le festival commençant dès le milieu de la journée. Les recourants soutiennent que toute activité nécessitant une certaine concentration est fortement compromise. Or, certains d'entre eux travaillent chez eux ou ont des enfants qui suivent des études. En définitive, ils affirment que les nuisances engendrées par la manifestation altèrent de manière sensible leur façon de vivre ainsi que leur capacité de récupération.

Compte tenu de la proximité des habitations des recourants avec le lieu de déroulement de la manifestation, il ne fait aucun doute qu'ils sont touchés d'une manière plus importante et avec une plus grande intensité que d'autres

administrés, notamment ceux vivant dans des quartiers plus éloignés, par les nuisances engendrées par le festival de jazz. La décision accordant l'autorisation et fixant les modalités d'organisation affecte leur situation de fait de façon directe et spéciale. L'existence d'un intérêt digne de protection doit dès lors être admis.

L'autorité intimée soutient qu'admettre la qualité de partie des recourants dans la procédure en cause reviendrait à obliger le Conseil communal à notifier toutes ses décisions concernant l'octroi d'autorisation pour des manifestations ou portant sur des modalités d'organisation à un large voisinage, ce qui toucherait à l'absurde (cf. p. 5 décision querellée). Il est exact que le fait que le cercle des personnes touchées par une décision, partant, intéressées à participer à sa procédure d'adoption, soit étendu peut entraîner certaines complications. Cela ne doit toutefois pas conduire à nier la qualité de partie à ceux qui en remplissent les conditions. Des règles spécifiques peuvent même être établies pour ce genre de situation (Moor, op. cit. Vol. II, p. 164 et 165 et références citées). S'agissant de la notification de la décision, il est possible, voire même indiqué, d'agir par la voie édictale. Un tel procédé est d'ailleurs déjà prévu lorsque l'affaire met en cause un grand nombre de parties ou lorsque l'identification de toutes les parties exigerait des efforts disproportionnés et occasionnerait des frais excessifs (cf. 36 let. c et d PA et art. 35 let. b CPJA). En l'espèce, le Tribunal constate que l'intérêt des voisins à être informés et, partant, à défendre leurs intérêts l'emporte sur les inconvénients d'ordre administratif invoqués par l'autorité intimée.

En conséquence, la qualité de partie doit être reconnue aux recourants. De ce fait, ils doivent pouvoir bénéficier des droits qui en découlent, en particulier celui d'être avertis de l'ouverture d'une procédure qui les touche d'une façon particulière et d'y participer afin de faire valoir leurs objections.

4. a) De surcroît, on peut relever que les recourants bénéficient de la qualité de partie également en vertu de la législation sur le domaine public.

A teneur de l'art. 19 de la loi sur le domaine public (LDP; RSF 750.1), l'usage accru d'une chose du domaine public consiste en son utilisation plus intense conforme ou non à sa destination; il doit être compatible avec un minimum d'usage commun. En règle générale, il est l'objet d'une autorisation.

Selon l'art 23 LDP, la demande d'autorisation doit faire l'objet d'une mise à l'enquête restreinte. Les intéressés doivent être avisés par lettre recommandée et peuvent former opposition dans le délai d'enquête. Cette disposition accorde des droits de nature procédurale, en particulier le droit d'être informé de l'ouverture de la procédure et celui de présenter des

objections, à des personnes autres que le destinataire direct de la décision à prendre.

- b) En l'espèce, la procédure en cause concerne l'organisation d'une manifestation musicale sur une place publique. Un tel événement implique un usage accru du domaine public et a d'ailleurs fait l'objet d'une autorisation. Celle-ci n'a cependant pas été soumise à une procédure de mise à l'enquête publique tel que prévu par l'art. 23 LDP. Les recourants, proches voisins, sont à l'évidence des intéressés au sens de cette dernière disposition.
5. Compte tenu de l'ensemble des motifs qui précèdent, force est de constater que c'est à tort que la qualité de partie a été refusée aux recourants. Il convient dès lors d'annuler la décision rendue par le Préfet de la Sarine le 25 juin 1999 et d'octroyer aux recourants la qualité de partie dans la procédure d'autorisation du Jazz Parade.
6. a) Bien que l'autorité intimée et la commune succombent, aucun frais de justice ne sera mis à leur charge (art. 133 CPJA).

Les recourants concluent à l'octroi d'une équitable indemnité de partie pour les frais nécessaires qu'ils ont engagés pour la défense de leurs intérêts.

A teneur de l'art. 140 CPJA, l'indemnité de partie comprend les frais de représentation ou d'assistance (let. a) et les autres frais de la partie, notamment les frais de déplacement (let. b). En l'espèce, les recourants n'ont pas fait appel à un mandataire professionnel, et ils ne doivent pas faire face à des frais de déplacement. Enfin, ils n'invoquent aucune perte de gain (cf. art. 8 à 10 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative; RSF 150.12).

La Cour constate ainsi que, dans le cadre des recours devant le Tribunal administratif, aucun frais particulier au sens des dispositions précitées n'a été engagé par les recourants. Partant, aucune indemnité de partie ne leur est octroyée (art. 137 al. 1 CPJA a contrario).

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

1. Les recours sont admis.

006.1;006.1.1