

602 2009-43

Arrêt du 17 février 2010

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président : Christian Pfammatter
Juges : Josef Hayoz, Michel Wuilleret

PARTIES

X., recourant, représenté par Me Alexandre Emery, avocat, bd de Pérolles 5, case postale 264, 1701 Fribourg,

contre

PREFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, Château, case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac, **autorité intimée**,

COMMUNE D'ESTAVAYER-LE-LAC, rue de l'Hôtel-de-Ville 11, 1470 Estavayer-le-Lac, **intimée**, représentée par Me Thierry Gachet, avocat, av. de la Gare 2, case postale 89, 1701 Fribourg,

OBJET

Domaine public

Recours du 6 juillet 2009 contre la décision du 4 juin 2009

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X. est détenteur de deux cabanes de pêcheurs, qui ne sont raccordées ni à l'eau, ni aux égouts, constituant les bâtiments 12a et 13a, sis sur l'art. 3'309 du registre foncier (RF) de la Commune d'Estavayer-le-Lac. Cette parcelle, d'une superficie de 26'852 m², est propriété de la commune. Située au bord du lac de Neuchâtel, elle supporte notamment la Place Nova Friburgo.

A l'origine, ces cabanes ont été érigées au bénéfice d'une autorisation d'usage accru du domaine public accordée par l'Etat de Fribourg. Dans les années 1950, après la deuxième correction des eaux du Jura, ce dernier a cédé le terrain à la commune, qui l'a remplacé dans la relation juridique avec les pêcheurs, percevant la redevance et renouvelant les autorisations d'usage accru aux anciens comme aux nouveaux "propriétaires". Ceux-ci ont utilisé de manière exclusive ces bâtisses initialement pour leur activité professionnelle, puis à titre de résidence secondaire.

Le 18 juin 2001, la commune a adopté un règlement concernant l'utilisation du domaine public ou privé pour les constructions sur les grèves du lac (ci-après, le règlement de 2001). Ce règlement a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 30 août 2001. Il prévoit notamment (art. 1) que l'utilisation d'un bien-fonds appartenant à la commune pour l'établissement de chalets de vacances, cottages, maisons de week-end, cabanes de pêche ou autres constructions légères est subordonnée à l'octroi d'une autorisation d'usage accru. Selon l'art. 7 dudit règlement, l'autorisation prend fin par l'expiration du terme qui peut être fixé dans la décision (al.1) et elle peut être révoquée en tout temps pour justes motifs (al. 2). Constitue un juste motif non imputable au bénéficiaire l'utilisation du sol pour un ouvrage public ou d'intérêt public (al. 4).

Par ailleurs, selon le plan d'affectation des zones du plan d'aménagement local (PAL) et le règlement communal d'urbanisme (RCU), l'art. 3'309 RF est affecté essentiellement à la zone verte. Toutefois, la partie du terrain supportant les cabanes de X. est intégrée dans la zone résidentielle à caractère touristique 1 (ZRT 1). Cette zone est destinée aux habitations individuelles à caractère de résidence secondaire, aux cabanes de pêcheurs professionnels ainsi qu'à des aménagements touristiques (art. 20 let. b §1 RCU). Il est précisé également que le règlement concernant l'utilisation du domaine communal public ou privé pour les constructions sur les grèves du lac, du 30 août 2001, est applicable (art. 20 let. b §2 RCU).

B. Suite à l'entrée en vigueur du règlement de 2001, les autorisations d'usage accru du domaine public dont bénéficiait X. ont été renouvelées, le 18 décembre 2001. L'intéressé s'est acquitté régulièrement des taxes annuelles d'utilisation fixées selon les modalités prévues par ce règlement.

C. Par décisions du 20 août 2008, le Conseil communal d'Estavayer-le-Lac a révoqué les autorisations en cause pour le 28 février 2009 en indiquant que la commune entendait utiliser le terrain pour agrandir et déplacer à cet endroit la pisciculture exploitée par l'Etat de Fribourg.

D. Saisi de recours, le Préfet du district de la Broye a confirmé les décisions communales par prononcé du 4 juin 2009. Il a estimé que, dans la mesure où, selon le

descriptif du registre foncier, la nature de la parcelle 3'309 était: place, place revêtue, parc public et lac, mention étant faite de différents bâtiments, l'ensemble du bien-fonds devait être considéré comme affecté à un usage commun ou public. Si les propriétaires des bâtisses bénéficiaient du droit d'utiliser le domaine public pour une partie limitée qui leur était dévolue, soit l'emprise du bâtiment, ils ne pouvaient déduire de cette faculté l'existence d'un droit privé. De plus, dès lors qu'en l'espèce, l'art. 20 du PAL prévoyait expressément l'application du règlement de 2001, sa mise en œuvre ne pouvait être contestée. Le préfet a considéré que ce règlement constitue la base légale formelle claire sur laquelle la commune pouvait se fonder pour révoquer les autorisations. Pour le surplus, il a rappelé que l'art. 7 al. 4 du règlement de 2001 permet de révoquer les autorisations d'usage accru du domaine public lorsque l'utilisation du sol est prévue pour un ouvrage public ou d'intérêt public, en l'occurrence, une pisciculture.

E. Agissant le 6 juillet 2009, X. a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 4 juin 2009 dont il demande l'annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, le recourant reproche au préfet d'avoir considéré à tort que les cabanes litigieuses étaient des objets mobiliers et d'avoir ainsi violé le droit fédéral au profit de l'application du règlement de 2001. A son avis, compte tenu de la primauté du droit fédéral et du *numerus clausus* des droits réels, l'art. 1 du règlement de 2001 ne s'applique qu'aux constructions mobilières. Les immeubles sont exclusivement soumis au droit privé fédéral. A ce titre, le recourant affirme qu'en vertu du principe de l'accession (art. 667 du code civil; CC; RS 101), et compte tenu de la valeur des bâtisses par rapport à celle du fonds, il aurait droit de réclamer, moyennant paiement d'une équitable indemnité, la propriété du fonds sur lequel sont construites les cabanes (art. 673 CC). Cas échéant, il soutient avoir acquis un droit de superficie par prescription extraordinaire (art. 662 CC) et se réserve de faire inscrire ce droit au registre foncier, si la propriété du fonds ne lui est pas transférée.

Par surabondance de droit, le recourant conteste qu'un intérêt public suffisant justifie la révocation des autorisations d'usage du domaine public. Le principe de la proportionnalité s'oppose à la destruction totale des cabanes, témoin d'une époque révolue, et leur remplacement par un bâtiment moderne, industriel, dans une zone résidentielle à caractère touristique. Les bâtisses en causes constitueraient un témoignage important de pratiques passées et qui mérite protection comme élément du patrimoine lacustre.

F. Dans leurs observations respectives du 30 juillet et du 13 octobre 2009, le préfet et la commune concluent au rejet du recours, la commune sollicitant en outre une indemnité de partie pour ses frais d'avocat.

G. Sur demande du Juge délégué à l'instruction du recours, la commune a informé la Cour le 29 janvier 2010 sur l'état du projet de déplacement de la pisciculture sur une partie de la place Nova Friburgo. Il en ressort qu'un projet de convention entre l'Etat de Fribourg et la commune réglant l'échange réciproque de terrains a été rédigé et que l'accord est sur le point d'être finalisé, seule la superficie du terrain que cèdera la commune reste encore à déterminer exactement. En outre, le plan directeur du secteur riverain et le plan directeur d'assainissement des amarrages, qui prévoient notamment le déplacement de la pisciculture, ont été approuvés par le conseil communal le 15 décembre 2009 et ont été transmis à la DAEC le 23 décembre 2009 pour approbation.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. Les arguments du recourant selon lesquels le règlement de 2001 violerait le droit privé fédéral, notamment le numerus clausus des droits réels, sont manifestement sans fondement.

a) La réglementation de l'usage accru du domaine public ne contrevient en rien au principe de l'accession prévu par les art. 671 à 673 CC. En effet, ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque l'emploi des matériaux est intervenu sur la base d'un accord entre le propriétaire des matériaux et le propriétaire du fonds. Dans ce cas, les droits réciproques des parties sont régis exclusivement par le contrat et le droit qui lui est applicable (P.-H. STEINAUER, Les droits réels, tome II, Berne 2002 n° 1638b). S'agissant de cabanes de pêcheurs installées sur le domaine communal, les relations entre le propriétaire des matériaux et le propriétaire du fonds sont régies par une autorisation d'usage accru. Du moment que la présence de la bâtisse sur fonds d'autrui est ainsi juridiquement organisée, les règles de droit civil sur les effets de l'accession ne s'appliquent pas. C'est donc en vain que le recourant réclame la propriété du terrain supportant ses cabanes en vertu de l'art. 673 CC. Les règles ressortant du régime de l'autorisation, et notamment du règlement de 2001, doivent être mises en œuvre en priorité.

b) Quant à prétendre que le recourant aurait obtenu un droit de superficie par le biais de la prescription acquisitive extraordinaire de l'art. 662 CC, il faut rappeler que cette disposition suppose un usage paisible comme propriétaire, respectivement comme usufruitier, pendant 30 ans. Or, il est établi que depuis toujours l'Etat, puis la commune ont expressément réservé le caractère précaire du droit d'usage et que, par conséquent, le recourant n'a jamais pu se prévaloir extérieurement du statut d'usufruitier. Il a toujours été clair que ses cabanes pouvaient être démolies si le besoin de la collectivité publique l'exigeait, de sorte qu'il est exclu, dans ces conditions, d'obtenir un droit réel par prescription extraordinaire contre l'avis exprimé à de multiples reprises par le propriétaire légitime du fonds.

3. La seule question qui se pose en l'occurrence est celle de savoir si les conditions de l'art. 7 al. 4 du règlement de 2001, qui permet de révoquer les autorisations d'usage accru lorsque l'utilisation du sol est prévue pour un ouvrage public ou d'intérêt public, sont remplies dans le cas particulier.

a) Il ressort du projet de convention entre la commune et l'Etat (version du 24 mars 2009) que la commune entend obtenir la parcelle 3308 RF située dans le secteur de

l'Hôtel du Lac, à proximité immédiate du débarcadère, pour développer le site du point de vue touristique. Actuellement, l'art. 3308 RF supporte la pisciculture de l'Etat. En échange, la commune propose à l'Etat de déplacer son installation sur la partie de l'art. 3309 RF occupée par les cabanes de pêcheurs.

Selon le rapport annexé au plan directeur du secteur riverain et plan directeur d'assainissement des amarrages, actuellement en phase d'approbation auprès de la DAEC, la place du Port (secteur entre le parc Nova Friburgo et le débarcadère) constitue un des éléments principaux de la démarche d'aménagement des rives. La commune a l'intention de réaffecter des bâtiments existants et de réaménager la place afin d'augmenter leur attrait pour le public. Compte tenu de la nature très touristique de la ville et spécialement de l'importance particulière à ce point de vue du secteur de l'Hôtel du Lac, on peut admettre que la volonté de réaménager le périmètre répond à une démarche d'aménagement raisonnable, qui s'inscrit dans le pouvoir d'appréciation du planificateur local. A ce titre, elle relève bien de l'intérêt public.

Parallèlement, il ne fait pas de doute que la pisciculture de l'Etat, dont la production est destinée au rempoissonnement, et les aménagements qui y sont liés (port d'amarrage pour le bateau du garde-faune) répondent à la notion d'ouvrage d'intérêt public exigée par l'art. 7 al. 4 du règlement de 2001. De plus, l'importance des intérêts publics en cause, qu'il s'agisse du projet de réaménagement de la place du port ou de l'exploitation de la pisciculture, est suffisante pour mettre fin à l'usage accru des terrains de la commune par les propriétaires de cabanes concernés. Les motifs invoqués par la commune ne constituent pas des prétextes destinés à déloger les bénéficiaires des autorisations, mais relèvent d'un projet global d'intérêt public.

C'est donc à bon droit que la commune pouvait révoquer les autorisations d'usage accru de la parcelle 3309 RF.

b) Il apparaît cependant qu'en l'état actuel, les projets de la commune n'en sont qu'à leur début. La convention avec l'Etat n'est pas signée, le plan directeur n'est pas approuvé, le PAL n'a pas encore été modifié pour autoriser l'affectation du terrain à l'exploitation d'une pisciculture et la procédure de demande de permis de construire la nouvelle pisciculture n'a pas commencé. Compte tenu de tous les aléas qu'un tel projet peut subir avant que l'installation nouvelle puisse être construite, il ne saurait être question d'imposer au recourant l'obligation de démolir ses cabanes avant que la réalisation du projet ne soit quasiment certaine. Il convient dès lors de réformer les conditions de la révocation en imposant au recourant l'obligation de démolir ses cabanes dans un délai de 3 mois dès la mise à l'enquête publique du projet de nouvelle pisciculture. A ce stade, le projet sera suffisamment avancé pour qu'on puisse admettre qu'il se réalisera; il sera encore assez tôt pour éviter de porter préjudice au constructeur en retardant la mise en œuvre des travaux.

4. Les autres griefs du recourant sont également sans pertinence.

a) Du moment qu'il a été vu que, même considérées comme étant des biens immobiliers, les cabanes sont soumises au règlement de 2001, les arguments du recourant visant à différencier le traitement des biens mobiliers et immobiliers n'ont pas d'utilité.

b) Dès lors que le règlement de 2001 concerne l'usage accru aussi bien du domaine public que du domaine privé de la commune, il n'est pas nécessaire de déterminer la

nature exacte du terrain en cause. Tout au plus peut-on prendre acte que la dénomination de la parcelle au registre foncier correspond à un élément du domaine public.

c) Le recourant ne prétend pas que ses cabanes feraient l'objet d'une quelconque mesure de protection du patrimoine, ni même qu'elles figureraient dans l'inventaire des objets dignes de protection. Il est donc exclu que les allégations de l'intéressé relatives à la valeur historique des bâtisses puissent faire obstacle à la mise en œuvre de l'art. 7 du règlement de 2001. La situation n'est pas la même que celle ayant fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral qu'il invoque et qui concerne des cabanes de pêcheurs au bord du lac Léman.

5. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Dans la mesure où le recourant a fait valoir des griefs de nature essentiellement juridique, on doit admettre que la Ville d'Estavayer-le-Lac a été contrainte de faire appel à un avocat pour défendre ses intérêts. Elle a donc droit à une indemnité de partie conformément à l'art. 139, dernière phrase, CPJA. Il y a lieu cependant de s'écarter de la liste de frais - excessive - déposée par le mandataire de la commune pour fixer l'indemnité de partie ex aequo et bono.

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté dans le sens des considérants.

Le recourant disposera d'un délai de trois mois dès la mise à l'enquête publique du projet de nouvelle pisciculture pour démolir ses cabanes et évacuer les matériaux. A défaut, les travaux seront exécutés par substitution, à ses frais.

II. Les frais de procédure sont mis par 1'500 francs à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée et dont le solde lui est restitué.

III. Un montant de 3'000 francs (TVA comprise) à verser à Me Gachet à titre d'indemnité de partie est mis à la charge du recourant.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.