

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 5 octobre 2006

Statuant sur le recours interjeté 15 février 2006
(2A 06 14)

par

X., à Schwarzenburg,

contre

la décision rendue le 17 janvier 2006 par **le Préfet du district de la Broye** par laquelle il a ordonné la démolition d'un sentier dans une réserve naturelle sur le territoire de la **Commune de Cheyres**;

(Art. 24c LAT; rétablissement de l'état de droit)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. X. dispose d'un droit de superficie ou d'un contrat de bail de longue durée sur l'article Y du registre foncier de la Commune de Cheyres. Supportant un chalet, cette parcelle, hors de la zone à bâtir, est propriété de la commune; elle jouxte un secteur de roselière protégé de la réserve de la Baie d'Yvonnand, dans la grande Cariçaie [cf. plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC) et son règlement (RPAC), adoptés par le Conseil d'Etat, le 6 mars 2002].

Au cours de l'année 2004, le Groupe d'étude et de la gestion de la Grande Cariçaie (GEG), chargé de la surveillance de la réserve naturelle selon la Convention du 16 juin 2002 relative à la gestion des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel (RS 721.2.82), a constaté l'existence d'un sentier non balisé en terre grasse à travers la roselière. Partant directement du chalet de X., ce chemin, construit sur le domaine public, menait jusqu'au lac. En novembre 2004, le GEG a fait détruire cette installation en relevant que l'administré disposait d'une voie d'accès officielle au lac située à 150 mètres de son habitation.

Au début de l'année 2005, X. a réaménagé un accès direct partant de son chalet, à travers le marais. Réalisé à partir de copeaux de bois, le chemin a été construit sans autorisation.

Quelques mois plus tard, le GEG a constaté la présence de cette nouvelle voie d'accès non balisée et a enjoint X. de se conformer aux règles en vigueur dans la réserve naturelle. L'administré a admis avoir procédé à la mise en place de matériaux pour réaliser un sentier, tout en revendiquant un droit d'accéder directement au lac. Il s'est refusé à rétablir la situation.

- B. Le 25 mai 2005, le GEG a dénoncé l'affaire au Préfet du district de la Broye en demandant que le terrain utilisé indûment soit restitué aux marais et à la nature. Il s'est plaint d'une violation de l'art. 6 al. 1 let. a et f RPAC qui interdit toute pénétration du marais en dehors des sentiers balisés ainsi que d'y déposer des déchets de quelque nature.

Le 27 juillet 2005, la préfecture a invité X. à se déterminer sur la dénonciation dont il faisait l'objet, tout en attirant son attention sur le statut particulier de la réserve naturelle.

Par réponse du 8 août 2005, X. a exigé que la procédure se déroule en allemand, sans toutefois émettre d'observation sur le fond de l'affaire.

Par décision du 17 janvier 2006, le préfet a ordonné à X. de supprimer l'accès litigieux et de remettre les lieux dans leur état antérieur, dans un délai échéant le 20 février 2006. Il a constaté tout d'abord que la Commune de Cheyres est une commune francophone et qu'en application de l'art. 36 al. 2 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), la procédure devait se dérouler en français. Sur le fond, il a rappelé que l'aménagement de l'accès litigieux était soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire de la préfecture et une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Or, dans la mesure où la création d'un accès direct au lac à travers le marais est contraire à l'art. 6 RPAC, X. ne pouvait pas obtenir les autorisations indispensables à la réalisation de son projet. Dans ces conditions, il convenait de prononcer le rétablissement de l'état de droit conformément à l'art. 193 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) dès lors que l'intéressé avait violé gravement les règles régissant la réserve naturelle, qu'il n'était pas de bonne foi et que l'intérêt public lié à la protection de la nature et de l'environnement s'oppose à la tolérance de l'état de fait illicite. Enfin, le préfet a jugé que les frais impliqués par une remise en état n'étaient pas d'une importance telle que la mesure deviendrait disproportionnée. Il a averti également le contrevenant que s'il ne respectait pas le délai fixé au 20 février 2006 pour s'exécuter, les travaux pourront être confiés à un tiers à ses frais.

- C. Par mémoire du 15 février 2006 adressé à la préfecture et transmis au Tribunal administratif comme objet de sa compétence, X. a contesté la décision du 17 janvier 2006 dont il demande implicitement l'annulation. Il conclut, sur le plan procédural, à ce que le procès se déroule en allemand. Sur le fond, il demande que le droit à établir un chemin privé à travers le marécage lui soit reconnu.

Selon ses dires, en 1967, le terrain supportant son chalet lui aurait été loué pour une durée de nonante-neuf ans avec l'option de profiter d'un accès direct au lac au moyen d'une jetée en bois. Toujours selon ses déclarations, même si en 1983, la jetée a été démontée autant pour des raisons esthétiques que pour des motifs fondés sur la protection de la nature, celle-ci aurait alors été remplacée par un sentier pédestre beaucoup plus discret et respectueux de l'environnement. Le recourant ne s'est donc jamais décidé à abandonner l'usage d'un droit d'accès, droit qu'il aurait dès lors exercé sans interruption jusqu'en 2004. Suite à la destruction par le GEG de son sentier en terre grasse, il a réaménagé celui-ci en utilisant cette fois-ci uniquement

des matériaux naturels. En conséquence, le recourant a le sentiment d'avoir déjà donné suite aux exigences des autorités et d'avoir droit au maintien de son accès direct au lac. A son avis, la décision serait fondée sur un état de fait ne correspondant pas à la réalité et violerait les principes de proportionnalité et de légalité.

Dans leurs observations respectives du 6 et du 11 avril 2006, la Bureau de la protection de la nature et du paysage du canton de Fribourg et le GEG concluent au rejet du recours. Ils soulignent que le recourant a procédé au réaménagement du sentier dans toute sa longueur durant le mois de septembre 2005, soit après la dénonciation de l'affaire au préfet et avant que celui-ci ne rende sa décision.

- D. Le 16 juin 2006, l'autorité cantonale a informé le Tribunal administratif que le recourant continuait à améliorer son chemin.

Par ordonnance du 19 juin 2006, le Juge délégué à l'instruction du recours a interdit au recourant de procéder à tout aménagement dans le secteur litigieux jusqu'à droit connu sur son recours.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. Selon l'art. 37 al. 1 CPJA, en cas de recours, la procédure se déroule dans la langue de la décision contestée. Toutefois, si les circonstances le justifient, notamment en cas de procédure devant une autorité cantonale, il peut être dérogé, partiellement ou totalement, aux règles fixant la langue de la procédure (art. 38 CPJA).

En l'occurrence, dans la mesure où la décision préfectorale a été rendue en français, la procédure de recours doit en principe se dérouler dans cette langue.

Il convient cependant de tenir compte de la situation du recourant qui ne maîtrise pas le français pour renoncer à exiger de sa part la traduction du recours. Les actes qu'il a déposés en allemand sont donc admis. En revanche, dès l'instant où le litige concerne une construction située à Cheyres, soit sur le territoire d'une commune francophone, et considérant que le rétablissement de l'état de droit, avec les travaux qu'il peut impliquer, concerne non seulement le recourant et des autorités cantonales, mais également les autorités communales francophones, voire des particuliers ou des entreprises de la région, il n'y a pas lieu de déroger complètement à la règle de l'art. 37 CPJA pour rédiger le présent arrêt en allemand.

Au demeurant, il faut constater que le préfet a agi de la même façon en n'exigeant pas la traduction des pièces en allemand et que sa manière de faire n'est en aucun cas contraire aux règles sur la langue de la procédure, étant rappelé encore une fois que la Commune de Cheyres est francophone (art. 36 al. 1 et 2 CPJA).

3. a) Comme l'autorité intimée l'a déjà souligné, il est évident que l'aménagement d'un chemin pédestre hors de la zone à bâtir dans un secteur sensible protégé de la réserve naturelle est soumis à la double obligation du permis de construire délivré par le préfet et de l'autorisation spéciale de la DAEC.

En l'occurrence, le recourant prétend n'avoir fait que recréer un chemin qui existait et estime avoir un droit acquis à disposer d'un accès privé au lac. Il fait valoir ainsi implicitement que ce droit justifierait l'octroi des autorisations susmentionnées, à supposer qu'elles soient même nécessaires.

- b) Il ressort cependant du dossier qu'au-delà de simples affirmations, le recourant ne prouve pas qu'il disposerait effectivement du droit qu'il invoque. Il n'a pas produit le contrat de bail de 1967 dont il se prévaut et n'a pas établi que le chemin supprimé en 2004 aurait été construit dans les années 1980, en remplacement d'une ancienne jetée en bois qui aurait été démolie.

Si la procédure administrative obéit à la maxime d'office, ce principe est tempéré toutefois par l'obligation de coopération des parties, fixée aux art. 47 et 48 CPJA. Or, dans la mesure où les pièces que le recourant invoque relèvent de sa sphère privée, il lui incombait de les produire s'il voulait qu'elles soient prises en considération. Ce qu'il n'a pas fait. Ses allégations n'étant ainsi pas prouvées, il subit l'échec de la preuve. Son droit acquis n'est pas reconnu.

- c) De toute manière, même s'il avait produit le contrat de bail qu'il invoque attestant de la possibilité d'utiliser une jetée en bois, située sur le domaine public, et s'il avait prouvé que le chemin initial a été construit dans les années 1980, ces faits n'auraient pas permis de reconnaître l'existence d'un droit acquis fondé sur l'art. 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

Selon l'art. 24c al. 1 LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise.

L'alinéa 2 de la même disposition prévoit que l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaits.

En l'espèce, aucun élément au dossier ne démontre que le recourant ou un propriétaire antérieur du chalet aurait obtenu une autorisation spéciale pour construire en 1983, sur le domaine public, un chemin en remplacement d'une jetée qui devait être démolie. Le recourant ne le prétend d'ailleurs même pas. Or, à cette époque, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire était en vigueur et la construction d'un accès au lac sur plus de 100 mètres hors de la zone à bâtir, à travers la végétation des rives, était déjà soumise à l'obligation d'obtenir une autorisation spéciale fondée sur l'art. 24 LAT. Dans la mesure où, par ailleurs, l'aménagement d'un chemin n'a rien à voir avec la transformation ou la rénovation d'un ponton, le recourant ne peut pas se prévaloir de la démolition de l'ancienne jetée en bois pour échapper à l'obligation de disposer d'une autorisation spéciale de construire un chemin en remplacement de l'ouvrage démolie. A supposer qu'il ait été aménagé en 1983 comme le recourant le prétend sans preuve, l'accès au lac à travers les roseaux est une installation « sauvage », qui n'a jamais disposé de l'autorisation spéciale nécessaire et qui est donc illégale. Il manque dès lors une condition fondamentale - il aurait fallu que le chemin soit aménagé légalement – pour qu'une reconnaissance d'un éventuel droit acquis fondé sur l'art. 24c LAT entre en considération.

- d) Il faut enfin rappeler que le cheminement privé que le recourant a construit traverse le secteur protégé de « marais et bosquets en zone marécageuse » de la réserve naturelle de la baie d'Yvonnand. Il saute aux yeux qu'un tel aménagement est totalement contraire au principe même de la réserve. Il est inadmissible qu'un particulier se permette de modifier les lieux naturels en

détruisant une partie de la roselière pour créer un passage privé afin d'accéder plus commodément au lac. Il faut lui rappeler en particulier que, selon l'art. 6 RPAC, il est interdit de pénétrer dans les marais en dehors des sentiers balisés, de procéder à des remblayages, de détruire la végétation riveraine et de déposer des déchets, notamment de taille et de coupe. Admettre le comportement du recourant reviendrait à vider de son sens le but de protection recherché par la création de la réserve naturelle. Dans cette perspective, on doit considérer que l'installation litigieuse est contraire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire et que, par conséquent, même si le recourant avait établi disposer d'un droit acquis, ce droit ne serait pas protégé par l'art. 24c LAT.

- e) Il va de soi que, par ailleurs, le recourant ne peut pas invoquer valablement une autre norme, notamment l'art. 24 LAT, pour obtenir l'autorisation spéciale qui lui manque dès lors qu'un intérêt public important s'oppose au maintien de l'installation litigieuse en zone protégée.
4. Du moment que le chemin privé du recourant ne peut pas bénéficier a posteriori d'une autorisation susceptible de régulariser la situation, c'est à juste titre que le préfet a examiné la question du rétablissement de l'état de droit.
- a) Le fait qu'une installation ait été érigée sans permis de construire et qu'elle ne puisse pas obtenir après coup l'autorisation nécessaire n'implique pas encore qu'il faille forcément ordonner sa démolition. Une telle conséquence ne peut être admise qu'à l'issue d'une appréciation circonstanciée fondée sur le respect des principes administratifs et en particulier sur celui de la proportionnalité. Il est en effet possible de renoncer à la démolition lorsque les vices de la construction sont insignifiants ou lorsque la destruction de l'objet n'est pas dans l'intérêt public; on peut également tolérer le bâtiment lorsque le propriétaire a considéré de bonne foi qu'il était habilité à exécuter la construction et que le maintien de l'état illégal n'est pas contraire à un intérêt public prépondérant (ATF 111 Ib 221).

Même s'il ne peut pas se prévaloir de la bonne foi, un propriétaire est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à la démolition. Dans ce cas, toutefois, il doit être conscient que les autorités, soucieuses de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique de la construction, attachent une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation pour le propriétaire touché (ATF 111 Ib 224).

- b) En l'occurrence, le recourant n'était manifestement pas de bonne foi lorsqu'il a aménagé le chemin qui pose actuellement problème. Il savait pertinemment que son comportement était contraire aux règles de base régissant la réserve naturelle dans la mesure où un précédent accès privé au lac avait déjà été supprimé par les autorités en 2004. En recréant cet accès l'année suivante, il a tenté de mettre les autorités devant le fait accompli.

Dans ce contexte, l'ordre d'enlever l'installation illégale n'est pas contraire au principe de la proportionnalité. Face à l'intérêt public éminent lié à la préservation de la réserve naturelle et au respect des règles de protection de la nature qui sont en vigueur, le recourant ne peut faire valoir qu'un intérêt privé très limité, relevant de la pure commodité personnelle. Il faut rappeler en effet qu'un sentier balisé officiel permettant d'accéder au lac est situé à moins de 150 mètres de son chalet. Il n'a donc aucun besoin d'un cheminement privé pour aller se baigner. La tolérance du chemin illégal est également exclue sous l'angle de l'égalité de traitement vis-à-vis des autres propriétaires de chalet qui, à défaut, pourraient invoquer ce précédent pour aménager à leur tour des accès privés au lac.

Il faut souligner enfin que la suppression de l'installation n'implique pas des travaux d'une ampleur telle que les frais de remise en état des lieux deviendraient déraisonnables par rapport au but recherché.

Le préfet n'a donc pas violé la loi en ordonnant la démolition de l'ouvrage litigieux.

5. a) Le recours doit ainsi être rejeté.

Compte tenu de l'expiration du délai qui avait été fixé par le préfet pour le rétablissement de l'état de droit, il se justifie d'en impartir un nouveau au recourant. Vu les dimensions modestes de l'ouvrage à démolir, l'intéressé devra avoir supprimé son accès privé au lac d'ici au 15 novembre 2006. Il est formellement averti qu'en cas de non-respect de ce délai, les travaux pourront être effectués à ses frais par des tiers, conformément à l'art. 197 LATeC.

- b) Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.