

# FR\_GERICHTE 602 2022 16 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_16](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_16)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 16 du 8 octobre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 16 del 8 ottobre 2025

## Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 29

septembre 2009 (arrêt TC FR 602 2009 50) que la procédure de planification n'avait pas été respectée et a annulé l'acte du 27 novembre 2007. Elle a précisé à cette occasion qu'il appartenait aux autorités compétentes en matière d'aménagement de décider si elles voulaient reprendre l'idée des "contrats-nature" et, dans ce cas, comment réaliser cet objectif par le biais d'une procédure conforme à la loi. Par ordonnance du 4 octobre 2010, le Conseil d'Etat a formellement abrogé l'ordonnance du 27 novembre 2007 et a remis en vigueur rétroactivement les ACE de 1963 et 1983 à compter du 1er janvier 2008. F. Le 21 mai 2021, dans le but de clarifier la situation des chalets et cabanes de pêcheurs sis dans le périmètre du PAC, le Conseil d'Etat a saisi la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) d'une demande d'expertise afin de déterminer, en substance, si les chalets en eux-mêmes constituent une atteinte aux buts de protection découlant de l'inscription du périmètre protégé dans les inventaires fédéraux et, à supposer qu'une telle atteinte existe, si celle-ci est légère ou grave. Il a également demandé de déterminer s'il existe des moyens de ramener les atteintes à une mesure acceptable ou, à défaut, d'indiquer le mode de réparation possible pour mettre fin à l'atteinte. Les mêmes questions ont été posées en ce qui concerne le mode d'exploitation des chalets. Le 12 octobre 2012, la CFNP a communiqué à l'Etat de Fribourg l'expertise requise. Sous forme de préavis, ce document analyse exclusivement la situation des chalets situés à l'intérieur des inventaires fédéraux, en particulier de l'objet IFP. Le préavis comporte en outre une annexe dans laquelle la CFNP répond aux questions additionnelles émanant des propriétaires de chalet. La Commission précise par ailleurs que sa tâche consiste uniquement à évaluer les chalets et les infrastructures existantes quant à la gravité des atteintes aux objets des inventaires fédéraux. Il n'est en revanche pas de son devoir, dans le cadre de son préavis, de peser les intérêts en présence, ni de procéder à une interprétation du droit allant au-delà de la concrétisation des objectifs de protection des inventaires fédéraux touchés.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 Le préavis aboutit aux conclusions suivantes: Sur la base des documents fournis, des visites des lieux par une délégation de la CFNP et au vu de ce qui précède, la CFNP arrive à la conclusion que tous les chalets et toutes les infrastructures annexes (routes, chemins, pontons, enrochements, etc.) localisés dans les cinq secteurs du Plan d'affectation cantonal créant des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC) situés dans les différents inventaires fédéraux, soit les secteurs 6.1.2, let. d, et 6.2, let. b, partie ouest (chalets sous Font, commune d'Estavayer-le-Lac), 12.1, let. e, 13.1, let. e (Portalban/Delley) et 9.1, let. d (Forel, commune de Vernay) ainsi

que le chalet n° 133 a Cheyres portent une atteinte grave à l'objet IFP n° 1208 et ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'art. 6 LPN [loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451]. Eu égard aussi aux autres inventaires fédéraux affectés par les chalets, la CFNP constate que ces constructions ne sont pas compatibles avec les dispositions légales. Ces conclusions s'appliquent indifféremment aux différents secteurs, individuellement à tous les chalets et à toutes les infrastructures y relatives. Vu les effets négatifs importants causés par les chalets, les infrastructures et leur mode d'exploitation, la CFNP ne voit aucune mesure possible qui pourrait ramener à une mesure acceptable les graves atteintes constatées dans le présent préavis. La CFNP demande par conséquent de ne pas entrer en matière sur une légalisation des chalets et des infrastructures annexes et - se fondant sur le mandat légal commun aux différents inventaires fédéraux cités, destinés à améliorer et à valoriser l'objet protégé dans son ensemble, ainsi que ses éléments individuels chaque fois que l'occasion se présente - de prendre toutes les mesures nécessaires à un démantèlement des constructions et une renaturalisation des sites. En plus, la CFNP demande qu'il soit renoncé à une zone de loisirs élaborée, au profit d'un aménagement simple et peu invasif, de manière à donner aux habitants de Font un accès aux rives, comme cela ressort des objectifs. Dans le même ordre d'idée, la plage existante devrait être maintenue à son emplacement actuel, et non déplacée vers l'est comme cela est préconisé par le PAC. Avec la suppression des chalets, les zones de baignade et de navigation qui leur font face n'auraient plus de raison de subsister. H. Le 7 mars 2017, le Conseil d'Etat a décidé du principe du démantèlement des maisons de vacances et cabanes de pêche situées dans le périmètre du PAC rive sud et a chargé ses services de modifier la planification dans ce sens. La décision du Conseil d'Etat a été coordonnée avec celle des autorités vaudoises. Le 18 novembre 2019, dans le cadre de l'examen préalable, le projet de modification du PAC a été mis en consultation par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) auprès des instances et des services concernés, notamment auprès de l'OFEV, des autorités vaudoises, des communes situées dans le périmètre, de l'Union fribourgeoise du tourisme et de l'Association de la Grande Cariçaie (AGC), chargée de la gestion des réserves en cause. Sur cette base, le SeCA a établi son préavis de synthèse le 30 mars 2020. Par publication dans la Feuille officielle du 12 juin 2020, le projet de modification du PAC rive sud a été mis à l'enquête publique. Le but principal poursuivi par la révision du PAC est de prévoir le démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves qui ont été jugées non conformes aux dispositions régissant les milieux naturels protégés. Accessoirement, le

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 périmètre des réserves a été mis à jour en lien avec les inventaires fédéraux et les accès aux secteurs lacustres et terrestres ont été adaptés. La pertinence des mesures de protection instituées en 2002 a également été revue.

Concrètement, le PAC se compose de 5 plans distincts réglementant chacun une réserve naturelle (réserve naturelle de la Baie d'Yvonand, réserve naturelle de Cheyres, réserve naturelle des Grèves de la Corbière, réserve des Grèves d'Ostende et réserve naturelle des Grèves de la Motte). Le démantèlement des chalets fait l'objet de 5 lots, soit le lot 1: secteur Cheyres, et le lot 2: secteur Font, tous deux situés dans le périmètre de la réserve de Cheyres, le lot 3: secteur Forel, dans celui de la réserve des Grèves de la Corbière, le lot 4: secteur Delley-Portalban, Ostende, dans celui de la réserve des Grèves d'Ostende et le lot 5: secteur Delley-Portalban, Motte, dans celui de la réserve des Grèves de la Motte. En tout, 118 constructions et une cabane de pêcheur, qui se situent dans des secteurs de propriété cantonale, sont concernées. Deux constructions isolées implantées partiellement ou

totallement sur des terrains appartenant à des propriétaires privés sont également touchées. (image supprimée) I. Intégrée dans le lot 3, secteur Forel, sis dans la Réserve naturelle de la Corbière, la cabane de pêche n° bbb figure parmi les constructions dont le démantèlement est requis dans le PAC. Elle constitue un cas spécial dès lors qu'elle n'a pas été aménagée sur le terrain de l'Etat comme l'écrasante majorité des constructions concernées par la mesure, mais sur une parcelle privée, art. ccc du registre foncier (RF) de la Commune d'Estavayer (secteur Vernay). Construite vraisemblablement dans les années 1940, la cabane a été promise vendue à D. \_\_\_\_\_ le 27 avril 1983 par le propriétaire de l'époque, E. \_\_\_\_\_. En juin 1983, sur demande du promettant-acquéreur, cette cabane a été transformée en pavillon résidentiel, notamment en érigeant des murs extérieurs isolés, en aménageant les combles en chambre à coucher, le rez-de-chaussée en séjour et cuisine et enfin en perçant des fenêtres et autres ouvertures sur les quatre façades. Par décision du 20 octobre 1983, le Préfet du district de la Broye a ordonné la restitution intégrale de l'état antérieur jusqu'au 31 mars 1984. Le 7 février 1986, E. \_\_\_\_\_ a vendu l'art. ccc RF (avec la cabane de pêche) à F. \_\_\_\_\_, qui a transmis cette propriété à son fils A. \_\_\_\_\_, le 26 avril 2019. S'agissant des trois constructions, dont la cabane de pêche de A. \_\_\_\_\_, figurant dans le lot 3, l'expertise de la CFPN indique ce qui suit: Ce secteur se situe au nord du village de Forel et couvre une surface relativement petite en comparaison des autres secteurs; il ne comprend que trois chalets. Il se trouve à l'intérieur de l'IFP, du site marécageux et d'une zone alluviale et de reproduction de batraciens d'importance nationale; en outre, il fait frontière avec un objet de l'inventaire des bas-marais. Les chalets se trouvent dans la forêt, mais ils sont entourés en grande partie de surfaces artificielles (gazon). Il y a des enrochements sur la berge devant les chalets et plusieurs pontons sur le lac. Immédiatement devant les chalets, toute végétation riveraine fait défaut. Des deux côtés de cet accès au lac, il y a de vastes roselières, qui n'ont cessé de s'élargir au cours des 30 dernières années. La section de rive devant les chalets n'a au contraire pas évolué. En 1979, la ligne de rive à cet endroit se situait encore à la même hauteur que dans les tronçons voisins, à l'exception des percées qui existaient déjà à l'époque; depuis lors, elle s'est retirée d'environ 50 m. Vue depuis le

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 lac, la ceinture de roseaux présente une brèche marquée; la rive consolidée avec les chalets apparaît comme un corps étranger. Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave, renforcée par les lourdes interventions sur la rive. La végétation naturelle a été entièrement détruite par endroits et son développement est considérablement perturbée. La zone des chalets forme un élément artificiel dans un secteur de rive autrement très naturel dans l'ensemble. Bien qu'elle occupe une surface relativement petite en comparaison d'autres zones et que les activités de loisirs liées à l'utilisation des trois chalets soient comparativement faibles, elle constitue globalement une atteinte grave. Cette affirmation vaut également pour les chalets pris individuellement. (image supprimée) J. Le 10 juillet 2020, A. \_\_\_\_\_ a fait opposition à la modification du PAC en tant que cette planification prévoit le démantèlement de sa cabane de pêche. Soulignant que sa situation n'est pas comparable avec celle des propriétaires de constructions mobilières érigées sur le domaine privé de l'Etat puisque lui-même est propriétaire du sol qui supporte la cabane, il s'est plaint pour l'essentiel d'une violation de la garantie de la propriété. Il a contesté que la mesure litigieuse dispose d'une base légale suffisante et qu'elle se révèle conforme au principe de la proportionnalité, la pondération des intérêts en présence qui a été faite étant incomplète et les effets de la cabane de pêche sur le biotope étant largement exagérés. Il a invoqué en

outre une violation du droit fédéral, dès lors que la construction, non conforme à la zone, bénéficie de la situation acquise au sens de l'art. 24c de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700; LAT). A la suite de la séance de conciliation qui s'est déroulée le 26 mars 2021 - au cours de laquelle l'opposant a repris ses arguments, soulignant en outre que la cabane de pêche ne porte pas une atteinte plus grande à la nature que la place de tir d'aviation de Forel qui se trouve à proximité - l'opposition a été maintenue. K. Par décision du 30 novembre 2021, la DIME a joint l'opposition de A.\_\_\_\_\_ à celles déposées par l'Association des riverains de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat ARSUD et par divers propriétaires de résidences de vacances sises sur le domaine privé de l'Etat (l'un d'entre eux étant propriétaire d'une petite partie du terrain supportant sa construction mobilière, à cheval pour le surplus sur le terrain de l'Etat). En substance, l'autorité a considéré que les opposants au bénéfice d'une autorisation à bien plaie doivent être considérés comme des locataires de l'Etat et qu'à ce titre, ils n'ont aucun droit acquis leur permettant d'exiger le maintien des chalets; s'appuyant sur l'expertise de la CFPN qui constate que toutes ces constructions provoquent une atteinte grave aux paysages et sites figurant dans les inventaires fédéraux, elle a retenu en accord avec les experts fédéraux qu'un intérêt de protection de la nature et du paysage prépondérant (par rapport aux intérêts personnels des opposants ou par rapport à d'autres intérêts publics tels que l'intérêt à la protection des rives, l'intérêt économique de la région ou à la protection du patrimoine) justifie le démantèlement des constructions. Dans ce contexte, elle a estimé que les griefs de violation des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement, de la légalité ou de la bonne foi n'avaient aucune pertinence et que les critiques visant l'expertise fédérale n'étaient pas suffisantes pour admettre que celle-ci serait affectée de défauts justifiant de s'écarter de ses conclusions. En particulier, le grief de constatation erronée ou lacunaire des faits pertinents a été rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 S'agissant de l'opposition de A.\_\_\_\_\_, la DIME a considéré que celui-ci ne peut pas invoquer le fait que sa cabane a bénéficié du statut de "construction existante" dans le PAC de 2002 pour exiger que cette situation soit maintenue dans l'actuelle révision du plan. Après plus de 20 ans, il est possible, selon l'autorité, de modifier le PAC en ordonnant le démantèlement litigieux. Dans ce sens, les principes appliqués aux oppositions formulées par les locataires du terrain nu de l'Etat s'appliquent mutatis mutandis au cas de A.\_\_\_\_\_. Ni la garantie de la propriété, ni la garantie de la situation acquise ne s'opposent per se à une telle mesure. Si l'opposant estime que cette mesure constitue une expropriation matérielle et justifie une indemnisation pour expropriation, une procédure devra être menée après l'entrée en vigueur du PAC. Si cette procédure aboutit, l'Etat prendra en charge l'indemnisation et les frais de démantèlement sur la base des règles usuelles relatives à l'expropriation. La question de l'expropriation est donc indépendante de la procédure d'adoption du PAC car elle est subséquente et les mesures prévues par le PAC, avec les réserves qu'il prévoit, ne sont pas contraires au droit supérieur. L. Agissant le 14 janvier 2021, A.\_\_\_\_\_ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du

### **E. 30**

jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 8 octobre 2025/cpf Le Président La Greffière-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.