

# FR\_GERICHTE 602 2022 17 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_17](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_17)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 17 du 8 octobre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 17 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 5 octobre 2010, le Service de la forêt et de la nature (SFN, à l'époque dénommé Service des forêts et de la faune SFF), a informé les bénéficiaires d'autorisations qu'à la suite des jugements rendus, une décision devait désormais être prise quant à l'avenir des chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel et que, pour ce faire, le Conseil d'Etat avait décidé, le 4 octobre 2010, de procéder à une évaluation complète de la situation relative aux maisons de vacances et cabanes de pêche, sous l'angle des différents intérêts en jeu, publics et privés. Les intéressés ont été rendus attentifs au fait que le gouvernement entendait charger la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) d'évaluer la situation sous l'angle des atteintes ou des risques liés au maintien des constructions sur les objets protégés par les inventaires fédéraux. Ensuite, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ainsi que d'autres services seraient appelés à fournir leur évaluation de la situation. A l'issue de ces démarches, une décision définitive serait prise quant au maintien ou à la disparition des chalets. Dans l'intervalle, il a été souligné que la relation contractuelle avec l'Etat se poursuivait à bien plaisir, aux mêmes conditions. G. Le 21 mai 2011, le Conseil d'Etat a saisi la 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.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 22 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. 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 à 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.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 22 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 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 totalement sur des terrains appartenant à des propriétaires privés sont également touchées. (plan supprimé) I. Intégrée dans le lot 4, secteur Delley-Portalban, Ostende, la maison de vacances, sise F. \_\_\_\_\_, figure parmi celles dont le démantèlement est requis dans le PAC. Elle a été aménagée sur le terrain privé de l'Etat (actuellement, art. ggg du registre foncier de Delley-Portalban) au bénéfice d'une autorisation à bien plaie accordée le 2 juin 1960 à H. \_\_\_\_\_, décédé le 7 février 2015. Actuellement, le bâtiment est propriété commune de trois héritiers, à savoir A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_, et est aussi utilisé fréquemment par d'autres membres de la famille de A. \_\_\_\_\_, soit E. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ et D. \_\_\_\_\_. Les 9 et 11 juillet 2020, les copropriétaires et utilisateurs réguliers de la maison de vacances (cités ci-après, A. \_\_\_\_\_ et consorts) ont fait opposition au projet de PAC mis à l'enquête publique, dont ils ont conclu à la non-approbation. En substance, ils se sont plaints du fait de ne pas avoir été consultés lors de l'élaboration du PAC, d'une violation de la garantie de la propriété et de la garantie de la situation acquise, de la disproportion de la mesure, du contenu superficiel et partial du préavis de la CFNP - qui, à leur avis, n'est donc pas contraignant - de l'absence de pesée concrète des intérêts en présence et de la non-prise en considération de la pétition transmise au Parlement visant au maintien des chalets. Ils ont relevé également l'absence d'étude documentant la valeur historique, culturelle et architecturale des chalets comme leur impact économique sur la région et ont déploré les choix opérés en termes d'accessibilité et d'accueil du public comme aussi le fait de ne pas avoir tenu compte de la valeur émotionnelle des maisons de vacances. Suite à la séance de conciliation du 6 mai 2021, et après dépôt de diverses remarques complémentaires, les opposants ont déclaré maintenir leur opposition.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 22 Par décision du 30 novembre 2021, reconnaissant la qualité pour agir de tous les intéressés, la DIME a rejeté l'opposition. Sur le plan formel, elle a souligné que ceux-ci n'avaient aucun droit à être consultés avant la mise à l'enquête du projet de PAC. En outre, après avoir rappelé que, dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil n'a aucune compétence décisionnelle en matière de plan, elle a remarqué que la pétition dont se prévalent les recourants avait de toute manière été rejetée par le Grand Conseil le 9 février 2021. Sur le fond, elle a relevé notamment que la mise à disposition du terrain privé de l'Etat par le biais de l'octroi de l'autorisation à bien plaie constituait en réalité un bail permettant l'aménagement d'une construction mobilière et que l'Etat bailleur était en droit de résilier ce contrat. Selon les règles usuelles en la matière, il appartenait dès lors aux locataires de procéder à l'enlèvement de la construction mobilière à leurs frais. La DIME a cité à ce propos la motivation d'un jugement du Tribunal des baux vaudois concernant des cas vaudois similaires en expliquant qu'elle adhérait à ce point de vue.

S'agissant des motifs qui conduisent le planificateur à ordonner le démantèlement, l'autorité s'est référée à l'expertise de la CFNP qui conclut que les atteintes provoquées par les chalets diminuent grandement la typicité des objets inventoriés et qu'elles doivent être qualifiées de "graves". Après avoir examiné la manière dont l'expertise a été conduite et estimant qu'aucun motif sérieux ne justifie de s'en écarter, la DIME a considéré que l'enlèvement des maisons de vacances situées dans le périmètre IFD est nécessaire et justifié. Elle n'a pas retenu en particulier les deux rapports d'experts privés invoqués par les opposants (rapport Pöyry et rapport Vaucher) dès lors qu'à son avis, ces documents n'amènent pas d'éléments suffisants permettant de remettre en cause la pertinence de l'expertise fédérale. Estimant que, dans ces conditions, il ne lui appartenait pas de revoir le résultat de la pondération des intérêts en présence spécifique aux inventaires fédéraux effectuée par la CFNP, la DIME a souligné que, de toute manière, sa propre appréciation desdits intérêts rejoint complètement celle de l'autorité fédérale. Pour le surplus, la DIME a retenu que le PAC ne porte pas une atteinte illégale à la garantie de la propriété des opposants, ni à aucun droit acquis dont ils pourraient se prévaloir, que la solution est conforme au principe de la proportionnalité et à celui de l'égalité de traitement, notamment sous l'angle de la promotion d'un tourisme doux dans certains secteurs bien définis, et que, l'Etat ayant toujours souligné que l'utilisation du sol était temporaire, il n'y a pas de violation de la bonne foi dans le fait que le démantèlement du chalet est désormais requis, étant rappelé que la solution des "contrats-nature" a été annulée judiciairement et qu'aucun contrat de ce type n'a jamais été signé. J. Agissant le 14 janvier 2022, A. \_\_\_\_\_ et consorts ont contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 30 novembre 2021 dont ils concluent à l'annulation, sous suite de frais et dépens. Ils requièrent principalement de ne pas approuver la modification du PAC. Subsidiairement, ils demandent de modifier le règlement du PAC, en particulier les art. 15 à 17, dans le sens que les constructions et installations existantes sont autorisées et maintenues en l'état ou, plus subsidiairement, de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de leurs conclusions, les recourants se plaignent d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Ils estiment que la DIME a omis de tenir compte du fait que la Grande Cariçaie résulte d'une intervention humaine et que les principaux dangers auxquels elle doit faire face ne sont pas principalement d'ordre anthropogène, mais résultent de la transformation du milieu par l'érosion des rives et le recul des roselières remplacées par une végétation de type alluviale. Ils font valoir que les autorisations n'ont pas été accordées à titre précaire, mais ne pouvaient être révoquées qu'en raison de circonstances imprévisibles ou si les constructions présentaient de sérieux inconvénients. Sous l'angle des faits, ils contestent que leur maison de vacances constitue une

Tribunal cantonal TC Page 8 de 22 construction mobilière et ont rappelé que (à la date du dépôt du recours) le jugement du Tribunal des baux vaudois n'était pas définitif et faisait l'objet d'une contestation devant le Tribunal cantonal vaudois. Sur le fond, les recourants estiment que la DIME n'est pas liée par le préavis de la CFNP, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, des motifs sérieux justifient de s'en écarter. Or, en l'occurrence, ils font valoir qu'en cours de procédure, ils ont invoqué des arguments solides et déposé des expertises privées (rapports Vaucher et Pöyry) qui démontrent à satisfaction que les chalets de vacances ne présentent pas une menace pour les objets classés dans les inventaires fédéraux. A leur avis, l'expertise de la CFNP est indifférenciée, partielle et aux idées très rousseauistes; ce qui justifie de s'en écarter. L'autorité intimée aurait donc violé le droit fédéral en s'estimant liée par l'expertise de la CFNP. Par ailleurs, les intéressés lui

reprochent une mauvaise application des prescriptions des inventaires fédéraux, qui à leur avis, n'imposent pas le démantèlement des constructions existantes. Les inventaires en cause ne font en effet aucune mention des chalets dans les dangers qui peuvent menacer les objets inventoriés. Dans un autre grief, ils se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété dès lors que le démantèlement ordonné ne respecte pas le principe de la légalité, ne répond pas un intérêt public suffisant, ne se situe pas dans une relation de causalité adéquate avec la présence des constructions existantes et ne tient pas compte des intérêts privés gravement lésés. Les recourants invoquent aussi une violation de la garantie des droits acquis du moment que les constructions antérieures au 1er juin 1983 ne sont pas soumises aux règles de la LPN concernant le rétablissement de l'état de droit dans les sites marécageux (art. 25b al. 1 LPN). Leur chalet érigé en 1960 échappe ainsi d'emblée à toute mesure allant dans ce sens. Ils reprochent enfin à l'autorité intimée de ne pas avoir pris en compte l'intérêt patrimonial des maisons de vacances et de n'avoir pas consulté le Service des biens culturels à ce sujet. A leur avis, il existe un "certain intérêt public" au maintien des constructions et installations anciennes dont l'édification précède le classement du site et qui reflètent ce qui est typique d'une époque ou représentatif d'un style, même relativement récent. Dans ses observations du 13 mai 2022, la DIME conclut au rejet du recours. Elle relève en particulier que la mise en œuvre du démantèlement des maisons de vacances à travers le PAC n'est que la concrétisation de sa volonté de mettre un terme aux "autorisations" octroyées initialement et à bien plaisir, annoncé depuis 1983. Elle maintient que le régime applicable à la Grande Carrière n'impose pas à l'autorité de procéder à une pesée des intérêts. Cependant compte tenu des enjeux et de l'historique de l'affaire, elle a malgré tout procédé une telle pesée des intérêts (cf. notamment consid. 7.1.3 de la décision attaquée). Enfin, l'autorité intimée relève qu'elle a consulté le Service des biens culturels en ce qui concerne un éventuel intérêt patrimonial des constructions et a tenu compte de cet aspect dans le cadre de l'approbation (cf. décision attaquée consid. 10). K. Ainsi que les recourants en ont eu connaissance au plus tard dans le cadre de la décision sur opposition, des procédures parallèles ont été introduites par les autorités vaudoises visant le démantèlement des chalets de vacances sis sur leur territoire. Du moment que, depuis le 1er janvier 2005, la durée de validité des anciennes servitudes personnelles d'ériger une construction sur le domaine privé de l'Etat de Vaud était échue et que les propriétaires des chalets avaient bénéficié depuis cette date d'un bail tacite de terrain nu, un courrier leur a été adressé le 30 avril 2021 pour résilier ces baux. Le 31 mai 2021, quatre locataires concernés (respectivement successeurs en droit de locataires) ont contesté ces résiliations devant la juridiction civile pour en faire constater la nullité, respectivement l'inefficacité. Le même jour, ils ont saisi la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) pour faire admettre la compétence des seules autorités administratives pour régler le litige.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 22 Par arrêt du 29 juillet 2022 (AC.2021.0178), la CDAP a déclaré le recours irrecevable dès lors que les parcelles concernées appartiennent au patrimoine financier de l'Etat et avaient été mises à disposition des locataires par un droit de superficie. Le litige relevait dès lors des juridictions civiles. Un recours contre cet arrêt cantonal a été rejeté le 21 septembre 2023 par le Tribunal fédéral (1C\_498/2023), qui a confirmé le caractère civil de la relation entre l'Etat de Vaud et les propriétaires de chalets. Par jugement du 19 novembre 2020, le Tribunal des baux vaudois a dit que les résiliations de bail étaient valables, qu'ordre était donné en conséquence aux demandeurs d'enlever les quatre chalets dans un délai de deux mois dès l'entrée en force du jugement, d'évacuer les

éventuels matériaux et gravats et de remblayer le terrain, sous la menace de la peine prévue par l'art. 292 CP, et qu'en cas d'inexécution de leur part dans le délai fixé, l'État de Vaud était autorisé à procéder en lieu et place des demandeurs et à leurs frais. En substance, les premiers juges ont conclu que les chalets consistaient en des constructions légères, reliées au sol de manière lâche et que leur enlèvement ne causerait aucun dégât significatif à la parcelle. Leur raccordement à l'électricité, à l'eau et aux égouts n'était pas de nature à infirmer la thèse selon laquelle ces chalets constituaient des constructions mobilières. La volonté des parties de l'époque de la conclusion des premiers baux était d'enlever les éventuelles constructions édifiées sur les portions de la parcelle comme les contrats le prévoyaient, et l'intention d'ériger des constructions éphémères pour la seule durée des relations contractuelles avait été réaffirmée à plusieurs reprises postérieurement à la conclusion des contrats. Les chalets étaient par conséquent des constructions mobilières, demeurées propriété des locataires, de sorte que les baux ne portaient que sur les portions de terrain sur lesquelles ils étaient bâtis, et qu'ils pouvaient par conséquent être résiliés sans que le propriétaire n'ait à faire usage de la formule officielle exigée pour la résiliation de baux d'habitations. Les constructions étaient au demeurant des chalets de loisirs et non des habitations durables, de sorte que la protection contre les congés était exclue. La Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud a confirmé le jugement attaqué, par arrêt du 23 juin 2022 (HC/2022/201). Dans un arrêt du 24 octobre 2023 (4A\_337/2022), publié partiellement aux ATF 150 III 103, le Tribunal fédéral a rejeté un recours des locataires déboutés. Il a confirmé en particulier le caractère de construction mobilière des chalets en considérant que le critère subjectif de l'intention initiale des parties de procéder à un rattachement seulement temporaire revêtait en l'espèce une importance décisive, nonobstant la présence de fondations en béton, de pilotis ou de raccordement au réseau d'eau et d'électricité.

1.1. 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. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 88 al. 3 LATeC en lien avec l'art. 22 al. 2 de la même loi. En particulier, du moment que le recours formé par

Tribunal cantonal TC Page 10 de 22 les propriétaires communs du chalet n° jji est manifestement recevable, la question de savoir si les autres recourants ont aussi qualité pour agir peu demeurer indécise.

1.2. 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Il peut être formé pour inopportunité si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). L'art. 33 al. 3 let. b de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) impose aux cantons l'obligation de prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen sur les contestations relatives aux décisions et plans d'affectation. Dès l'instant où, en matière de plan d'affectation cantonal, la DIME ne statue pas sur recours, mais sur opposition (cf. art. 22 al. 2 LATeC), il incombe au Tribunal cantonal saisi d'un recours de procéder en l'occurrence au contrôle complet de la planification exigé par le droit fédéral, y compris sous l'angle de l'opportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13; cf. notamment arrêt TC FR 602 2023 56, 59, 62 du 1er février 2024 consid. 2.4; plus spécialement en matière de PAC: arrêt TC FR 2A 2003 94 du 4 décembre 2003).

2. 2.1. Avant d'examiner le bien-fondé de l'obligation de démantèlement prévue à l'art. 15 du règlement du PAC, il convient préalablement de fixer le

statut applicable au chalet litigieux situé sur le domaine de l'Etat. 2.2. Tout d'abord, il apparaît que la surface sur laquelle ce chalet a été construit appartient au patrimoine financier de l'Etat. Outre le fait que, selon l'art. 659 CC, les terres utilisables gagnées sur les eaux appartiennent au canton dans lequel elles se trouvent, il convient de remarquer que, s'agissant des terrains mis à disposition des particuliers, ceux-ci ont été inscrits au registre foncier en tant que propriété de l'Etat et intégrés à son domaine forestier. Cette constatation, qui recoupe l'étude historique contenue dans l'arrêt publié de la CDAP du 29 juillet 2022 (AC.2021.0178), dûment confirmé par le Tribunal fédéral le 21 septembre 2023 (1C\_498/2023), ressort clairement de l'ACE de 1952, puis de celui de 1963, qui prévoyaient que l'autorisation était accordée par la Direction des forêts s'il s'agissait du domaine privé de l'Etat et par la Direction des travaux publics s'il s'agissait du domaine public de ce dernier. Or, les "autorisations à bien plaire" qui ont été accordées - notamment au titulaire initial de l'autorisation du 2 juin 1960 concernant la maison de vacances F.\_\_\_\_\_ (à l'époque chalet n° kkk) - émanaient toutes de la Direction des forêts; à juste titre, dès lors que les forêts sont des éléments du domaine privé de l'Etat et non pas du domaine public (GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 527). Au demeurant, au moment de leur construction, les chalets, établis sur les dunes, n'étaient clairement pas inclus dans le périmètre des eaux publiques comme le démontre le fait qu'actuellement encore, la limite du lac telle qu'elle est fixée sur la carte du guichet cartographique de l'Etat et qui se fonde sur la ligne moyenne des hautes eaux (art. 12 al. 2 de la loi cantonale du 4 février 1972 sur le domaine public; LDP; RSF 750.1) n'englobe pas ces résidences secondaires, ce en dépit de l'importante érosion qui affecte les rivages depuis des décennies. Cette constatation, applicable de manière générale à tout le secteur de la Grande Cariçaie, se confirme aussi s'agissant du chalet litigieux. 2.3. Par ailleurs, du moment que, par sa typologie, la construction en cause ne se distingue pas de celles ayant fait l'objet de la procédure civile devant le Tribunal fédéral, les considérants (publiés)

Tribunal cantonal TC Page 11 de 22 de son arrêt du 24 octobre 2023 déjà cité sont également valables dans la présente procédure. Ainsi, on doit constater, avec la DIME, que la résidence de vacances litigieuse est une construction mobilière en raison de l'intention initiale des parties de procéder uniquement à un rattachement temporaire au sol; ce critère subjectif présente en l'espèce une importance décisive, qui justifie de reconnaître la nature mobilière de la construction. Peu importe que celle-ci puisse, cas échéant, avoir des fondations en béton (cf. ATF 150 III 103 consid. 5; voir aussi arrêt TC FR 602 2023 jjj du 9 février 2024 consid. 7.5. qui reconnaît, sous l'angle de l'assurance incendie obligatoire, le caractère de construction légère et provisoire d'un chalet similaire à celui dont bénéficient les recourants). 2.4. Il apparaît ainsi que l'Etat, en sa qualité de propriétaire foncier du domaine forestier, s'est borné à mettre un terrain nu à disposition pour l'aménagement temporaire d'une construction mobilière en échange du paiement d'une redevance annuelle. Les bénéficiaires n'ont jamais obtenu le moindre droit réel sur le terrain concerné et, vu la nature mobilière de la construction, celle-ci n'est pas passée dans la propriété de l'Etat en vertu du principe de l'accession. Dans les documents d'époque signés par les bénéficiaires et dans les arrêtés du Conseil d'Etat de 1952, de 1963 et de 1983, la relation juridique entre les particuliers et l'Etat a certes été décrite comme étant une autorisation à bien plaire, voire comme une concession (voir l'autorisation à bien plaire du 2 juin 1960 concernant la maison de vacances litigieuse). Au-delà des termes utilisés, on doit considérer cependant que ces actes constituent bien des baux, ainsi que l'autorité intimée le soutient dans la décision attaquée. D'ailleurs, les recourants ne contestent pas, à juste titre, l'existence d'une relation

de droit privée nouée à l'époque entre les propriétaires de chalets et l'Etat (cf. notamment p. 34 ch. 86 du mémoire de recours). Du moment que l'objet du contrat est constitué par une simple mise à disposition du terrain nu, propriété privée de l'Etat, pour y ériger une construction mobilière, il apparaît d'emblée que la problématique ne concerne pas l'exploitation d'un monopole cantonal, ni une mise à disposition d'un élément du domaine public cantonal au sens de la loi spéciale en la matière. De même, aucune charge relevant d'une quelconque tâche publique n'a été transférée aux particuliers en échange de l'avantage reçu et l'Etat lui-même ne poursuivait aucun intérêt public en laissant des particuliers construire sur son terrain. Dans ces conditions, compte tenu de la force dérogatoire du droit fédéral et du fait que le droit fédéral règle de manière exhaustive la matière du bail (pour un exposé complet sur ces questions, voir ATF 137 I 135), le canton ne pouvait pas unilatéralement soumettre au droit public la relation qu'il a nouée avec les propriétaires des constructions mobilières. Tous les éléments constitutifs d'un bail sont réunis en l'espèce; les ordonnances du Conseil d'Etat constituent les conditions générales fixant le cadre dans lequel l'Etat était d'accord de conclure et les documents d'autorisation qui ont été acceptés et signés par les cocontractants déterminent les éléments concrets du bail, soit le prix et l'emplacement mis à disposition ainsi que les conditions de résiliation. Il se justifie dès lors d'appliquer les règles du bail à la relation ainsi créée. Comme l'autorité intimée l'a déjà annoncé, il appartiendra par conséquent à l'Etat de résilier formellement le bail lorsque sa planification sera entrée en force. A ce propos, on ne peut suivre les recourants lorsqu'ils prétendent que l'autorisation "à bien plaire", telle qu'elle est décrite ci-dessus, n'aurait pas un caractère précaire et qu'à défaut de "toute circonstance imprévisible au moment de l'octroi de l'autorisation (cf. texte de l'autorisation initiale)", le propriétaire ne serait pas en droit de résilier le bail. Une telle interprétation n'est pas défendable. Même si, à l'époque, le bailleur avait posé quelques règles afin de faire respecter le caractère naturel des lieux, il tombe sous le sens que les exigences en la matière n'étaient absolument pas suffisantes pour répondre aux besoins de protection tels qu'ils ont évolué de manière fondamentale depuis l'adoption du Plan directeur intercantonal de 1982 et l'intégration progressives des terrains loués

Tribunal cantonal TC Page 12 de 22 dans le périmètre des inventaires fédéraux entre 1983 et 2001. Actuellement, les conclusions de l'expertise de la CFNP ont démontré de manière indiscutable l'atteinte grave que les chalets occasionnent à la nature et au paysage. Il y a donc "circonstances imprévisibles" au sens du texte du bail. Au demeurant, compte tenu de la volonté du bailleur de n'accorder qu'une autorisation "à bien plaire", la portée de la clause contractuelle invoquée par les recourants est très limitée et ne visait qu'à éviter, sur le court terme, un comportement contradictoire de l'Etat, contraire à la bonne foi. Plus de 60 ans plus tard, le bailleur est manifestement en droit de changer ses priorités en fonction d'une évolution de la société, qui n'était pas prévisible en 1960. Finalement, même si l'on devait, par hypothèse, considérer que la relation entre l'Etat et les propriétaires des constructions mobilières relève du droit public, cette circonstance n'exercerait aucune influence sur l'issue du recours. En effet, au stade actuel de la planification, il suffit de constater que la portée de l'acte de mise à disposition du terrain, quel qu'il soit, a toujours été définie comme étant strictement temporaire et impliquant, sur simple réquisition de l'Etat, le démantèlement de la construction dans un délai de 3 mois (ACE 1952), puis de 6 mois (ACE de 1963), respectivement dès l'échéance de sa validité au 31 décembre 1998 (ACE de 1983), reportée au

## E. 31

décembre 2008. Une tentative a certes été faite pour autoriser le maintien des chalets de vacances à l'intérieur du périmètre des réserves par le biais des contrats-nature, mais celle-ci a échoué. L'ordonnance du 27 novembre 2007 sur les contrats-nature a été annulée pour des raisons procédurales par voie judiciaire et n'a jamais été appliquée. La simple existence de cette procédure législative avortée ne pouvait pas forcer l'Etat à reprendre dans sa planification actuelle la solution initialement prévue. Le fait que, le 12 décembre 2006, le Grand Conseil, autorité qui n'a aucune compétence décisionnelle en matière de planification, a approuvé le rapport présenté à l'époque par le Conseil d'Etat en vue d'édicter l'ordonnance n'a aucune portée propre sous l'angle de la bonne foi; cette constatation est d'autant plus vraie que, sur la base notamment des explications ressortant de l'expertise de la CFNP, la même autorité a rejeté le 9 février 2021 une pétition déposée par l'association des propriétaires de chalets qui demandait de reprendre le concept des contrats-nature. Il n'y a jamais eu la moindre promesse de maintenir les résidences secondaires mobilières au-delà de la date fixée au 31 décembre 2008 par l'ACE de 1983 tel que modifié le 29 août 1997. Actuellement, la continuation des contrats se fait sur une base provisionnelle, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la planification litigieuse et de la résiliation formelle des baux. C'est donc en vain que le recourant se plaint d'une violation du principe de la bonne foi.

4.3.3. Le respect du principe de la proportionnalité découle des considérants relatifs à la pondération raisonnable des intérêts en présence (cf. consid. 3.3. à 3.5.). Il suffit d'y renvoyer. 5.1. Dans un grief implicite, les recourants contestent la référence qui a été faite au jugement du Tribunal des baux vaudois au motif qu'il n'était pas encore en force au moment du dépôt du recours. Il a été vu ci-dessus qu'actuellement, ce litige est clos suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 24 octobre 2023 (4A\_337/2002, publié partiellement aux ATF 150 III 103). La citation du jugement du Tribunal des baux vaudois dans la décision attaquée n'impliquait pas l'obligation pour l'autorité fribourgeoise d'intégrer formellement ce document dans le dossier de la cause. Il ne concernait pas les recourants, ni leur chalet et s'adressait en outre à des locataires d'un autre canton. Il n'a en lui-même aucune influence matérielle sur la situation particulière des recourants. Il n'y a donc aucune violation du droit d'être entendu de ces derniers dans le fait de ne pas avoir inséré formellement le jugement vaudois dans le dossier d'opposition. Cela étant, il faut constater que ce jugement constitue une jurisprudence, apte à guider une autorité tierce dans une cause similaire. S'il n'est en principe pas nécessaire d'annoncer aux parties quelle jurisprudence sera appliquée à leur cas, le droit d'être entendu implique néanmoins, lorsqu'une autorité envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune des parties en présence ne s'est prévaluée et ne pouvait supputer la pertinence, de donner au justiciable la possibilité de se déterminer à ce sujet (ATF 130 III 35 consid. 5; arrêt TF 1C\_439/2017 du 6 août 2018 consid. 2.1). Du moment que les "autorisations à bien plaire" accordées dans le canton de Fribourg ne font pas allusion directement à un bail (cf. consid. 2), on peut se demander si la DIME aurait dû laisser aux opposants la faculté de s'exprimer sur la solution qui ressortait du jugement vaudois avant de se prononcer.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 22 Cette question peut cependant demeurer indécise. En effet, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. La guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et elle doit rester l'exception (ATF 147 IV 340 consid. 4.11.3;

126 I 68 consid. 2). Une réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité de recours peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; 133 I 201 consid. 2.2). En outre, le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée. Dans ce cas, en effet, le renvoi de la cause à l'autorité intimée en raison de cette seule violation n'aurait pas de sens et conduirait seulement à prolonger la procédure, en faisant fi de l'intérêt des parties à un règlement rapide du litige (arrêts TF 4P.189/2002, Pra 2003 no 130 p. 689 consid. 3.2.3; 4A\_141/2016 du 26 mai 2016 consid. 3). Compte tenu de ce qui précède, le recourant qui se plaint de n'avoir pas été associé à un acte de procédure doit indiquer les moyens qu'il aurait fait valoir devant l'instance inférieure si son droit d'être entendu avait été respecté et établir la pertinence de ceux-ci (arrêt TF 1C\_197/2022 du 15 décembre 2022 consid. 2.1, 1C\_327/2019 du 11 juin 2020 consid. 4). Il résulte de ce qui précède que, disposant de la même cognition en fait et en droit que l'autorité intimée (cf. consid. 1.2), le Tribunal cantonal peut réparer une éventuelle violation du droit d'être entendu. Or, il apparaît en l'occurrence que, loin de contester la pertinence du raisonnement du Tribunal vaudois que partage l'autorité intimée, les recourants abondent dans le même sens pour estimer que les rapports juridiques créés à l'époque entre l'Etat de Fribourg et les particuliers relèvent du droit privé (voir notamment, mémoire de recours p. 34 ch. 86). Le fait qu'ils estiment, à la limite de la témérité, que les conditions de résiliation du bail ne sont pas remplies ne change rien à cette constatation. De même, dès l'instant où il ressort à titre préjudiciel du présent arrêt que les conditions de résiliation du bail sont manifestement remplies, un renvoi de la cause à la DIME pour qu'elle communique le jugement vaudois aux recourants n'aurait aucun sens et conduirait seulement à prolonger la procédure. En d'autres termes, vu la jurisprudence citée ci-dessus, on doit admettre qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu consécutive à l'utilisation de la jurisprudence vaudoise est de toute façon réparée devant l'instance de recours. Des considérations similaires s'appliquent à la procédure devant l'instance de céans. Dans ce cas également, les nouvelles décisions prises par la Cour d'appel civile vaudoise ou par le Tribunal fédéral ne sont pas appliquées directement aux recourants, mais servent de simple jurisprudence (publiée notamment aux ATF 150 III 103), à l'instar de toutes les citations figurant dans les prononcés judiciaires. A l'évidence, il n'est pas nécessaire de les communiquer spécialement aux recourants qui, depuis la notification de la décision sur opposition au plus tard, savent que l'autorité intimée considère que les rapports entre les bénéficiaires des "autorizations à bien plaie" et l'Etat relèvent du bail. 5.2. Sur les relations entre le bail préexistant et la planification ici litigieuse, il apparaît qu'en sa qualité de planificateur et de propriétaire du terrain nu, l'Etat pouvait clairement anticiper la résiliation

Tribunal cantonal TC Page 21 de 22 des baux maintenus à titre provisionnel depuis 2010, pour intégrer dans le PAC des règles d'assainissement des réserves imposant le démantèlement des constructions mobilières, en fixant la procédure applicable et en envisageant le recours à l'exécution par substitution. Il faut rappeler en effet qu'un plan d'affectation présente un caractère mixte combinant des aspects législatifs (avec des normes générales et abstraites) et d'autres relevant de la décision lorsqu'il contient des mesures suffisamment détaillées pouvant affecter la situation spécifique de certains administrés

(ATF 135 II 328 consid. 2 et les références). Du moment que la protection juridique est garantie au stade de la contestation du plan d'affectation, aucun motif justifie de ne pas reconnaître la validité de l'obligation de démanteler les constructions mobilières telle que prévue aux art. 15ss du règlement du PAC, destinés à améliorer les conditions-cadres des réserves en éliminant des sources de dérangements pour les espèces et d'atteinte aux paysages protégés. Au vu du dossier, il apparaît que l'identification des chalets concernés est suffisante pour reconnaître le caractère individuel de la planification et son caractère exécutoire. Peu importe qu'une démarche formelle de droit civil (résiliation des baux) reste encore à effectuer avant la mise en œuvre de l'exécution prévue par le PAC. La démarche suivie par le canton, qui consiste à procéder d'abord à une pondération des intérêts en présence dans le cadre de sa planification de droit public avant d'en tirer, dans un deuxième temps, les conséquences civiles dans la gestion de son patrimoine financier est conforme à la théorie des deux niveaux de décision (Zweistufentheorie) telle qu'explicitée par le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 2C\_314/2013 du 19 mars 2014 consid. 1.1.2 et les références).

5.3. L'existence des deux niveaux de décisions explique aussi pourquoi les frais de démantèlement sont mis exclusivement à la charge du locataire dans la planification. En effet, le contrat de bail dont bénéficient les recourants prévoit explicitement que le terrain nu doit être restitué à l'Etat libre de construction mobilière et que les frais y afférents sont à la charge du locataire. Le fondement de l'obligation des locataires de supporter les frais d'enlèvement des résidences secondaires établies sur le domaine privé de l'Etat, tel qu'elle est prévue par la planification, trouve son fondement dans la résiliation du bail dont ils ont bénéficié pendant plus de 60 ans. Les engagements de droit civil pris à l'époque restent parfaitement valables et déterminent l'attribution des frais. 6. Mal fondé, le recours 602 2022 17 doit ainsi être rejeté. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Le montant des frais est pondéré en fonction des multiples autres recours visant le même complexe de faits et qui seront traités de manière indépendante par arrêts séparés. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 22 de 22 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 30 novembre 2021 est confirmée. II. Les frais, par CHF 1'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 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.