

FR_GERICHTE 602 2022 18 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_18

FR: FR_GERICHTE 602 2022 18 du 8 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2022 18 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 20 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 20 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 2, secteur Font, la maison de vacances n° bbb, sise à C. _____, figure parmi celles dont le démantèlement est requis dans le PAC. Elle a été aménagée sur le terrain privé de l'Etat (actuellement, art. ddd du registre foncier d'Estavayer) au bénéfice d'une autorisation à bien plaie accordée le 8 juillet 1959. Au 1er janvier 1972, A. _____, né en 1937, est devenu propriétaire de la construction et a obtenu un transfert de cette autorisation de la part de l'autorité cantonale. Le 7 juillet 2020, il a fait opposition au projet de PAC mis à l'enquête publique en demandant que l'usage "mixte" du secteur, spécialement celui lié à l'habitation, soit maintenu ou d'admettre des exceptions au démantèlement prévu. En substance, il a expliqué habiter à l'année la maison de vacances où il est domicilié et disposer de l'infrastructure nécessaire, en particulier sous l'angle de l'évacuation des eaux usées. Il a rappelé que son chalet est implanté à moins de 100 mètres de la station d'épuration régionale ERES composée de bâtiments industriels en béton et à environ 50 mètres de la route goudronnée qui dessert le secteur. Tout en reconnaissant que la pression sur la nature s'est accentuée ces dernières années, notamment suite aux grandes crues du lac de 2007 et 2015, il estime que cette situation n'est pas due aux propriétaires de chalets, utilisés en l'espèce comme boucs émissaires, mais plutôt à l'insuffisance des moyens à disposition pour lutter contre les altérations de la nature. Par décision du 30 novembre 2021, la DIME a rejeté l'opposition. 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 20 bailleur était en droit de résilier ce contrat. Selon les règles usuelles en la matière, il appartenait dès lors au locataire de procéder à l'enlèvement de la construction mobilière à ses 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 a constaté notamment que l'opposant n'apportait aucun élément suffisant permettant de remettre en cause la pertinence de l'expertise fédérale. Pour le surplus, la DIME a retenu que le PAC ne porte pas une atteinte illégale à la garantie de la propriété de l'opposant, que la solution est conforme au principe de la proportionnalité et à

celui de l'égalité de traitement et que, l'Etat ayant toujours souligné que l'utilisation du sol était temporaire, il n'y avait 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 sans l'assistance d'un mandataire professionnel le 17 janvier 2022, A. _____ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 30 novembre 2021 dont il demande la réformation en ce sens que les effets de celle-ci soient suspendus "pour la durée de sa vie, soit la durée de sa résidence et domicile dans le secteur de Font, soit pour une durée de 10 ans". A l'appui de ses conclusions, il relève qu'il a passé 50 saisons d'été dans le chalet (depuis 1972) et qu'il y est domicilié depuis 1998 (24 ans). Cette construction bénéficie de canalisations depuis 40 ans et a été assurée par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) pendant 50 ans. Il estime qu'après avoir admis la constitution de son domicile pendant aussi longtemps et avoir accepté l'urbanisation partielle du quartier, la volonté de l'autorité de démanteler la maison est arbitraire. Il manque à son avis une planification de transition. Il conteste par ailleurs le caractère de construction mobilière de son chalet. Il se plaint surtout du fait que l'autorité intimée n'a pas pris en considération les liens spirituels forts qu'il a développés après toutes ces années avec sa maison et son environnement naturel. S'agissant des réserves, il estime qu'il n'est en rien responsable de la pression urbanistique qui pèse sur les périmètres protégés. A cet égard, il se réfère implicitement aux critiques de l'expertise de la CFNP figurant dans le rapport Pöyry (expertise privée produite par l'association des riverains de la rive sud du Lac de Neuchâtel et de Morat – ARSUD), estimant cependant que "ce n'est pas à lui de s'en mêler dans l'état actuel". Il maintient qu'il a le "sentiment dominant de servir avec d'autres comme bouc émissaire pour une gérance de la nature qui a dû faire face avec des moyens limités à une pression civilisatoire de plus en plus forte". Le 3 février 2022, Me Dällenbach, avocat à Neuchâtel, a informé la Cour qu'il représente désormais le recourant et s'est enquis d'éventuels courriers envoyés à l'adresse de ce dernier à Font, dès lors que l'intéressé ne s'y trouvait pas depuis quelque temps. Le 3 mars 2022, le représentant du recourant a transmis une copie de divers courriers et d'une décision sur réclamation de l'ECAB du 9 février 2022; cette dernière confirme que, suite à un nouveau procès-verbal d'estimation, le chalet doit être considéré comme étant une construction légère ayant un caractère provisoire ou temporaire et que pour cette raison, le bâtiment ne peut plus être assuré auprès de l'Etablissement. Cette décision n'a pas été contestée par son destinataire qui la considère cependant comme étant arbitraire.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 20 Le 13 mai 2022, la DIME s'est référée aux motifs de sa décision du 30 novembre 2021 pour conclure au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Le 26 février 2025, en réponse à une lettre du juge délégué qui lui demandait d'indiquer les périodes durant lesquelles il résidait effectivement à son domicile, le recourant a expliqué que ce sont des considérations saisonnières et climatiques qui l'amènent à vivre ailleurs qu'à Font à certaines périodes. En effet, son habitation ne bénéficie pas d'une isolation optimale et il serait ainsi déraisonnable de maintenir ce lieu de vie en dehors de la belle saison où il passe cependant occasionnellement selon les circonstances. K. Ainsi que le recourant en a 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. 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'Etat 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.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 20 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. en droit 1. 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, en tant que propriétaire de chalet, le recourant est personnellement touché par l'obligation de démantèlement et dispose dès lors d'une qualité suffisante pour contester devant le Tribunal cantonal cet aspect du PAC en application de l'art. 76 CPJA. 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 dont bénéficie le recourant sur le domaine de l'Etat. 2.2. Tout d'abord, il apparaît que la surface sur laquelle le chalet litigieux 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,

Tribunal cantonal TC Page 10 de 20 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 plaisir" qui ont été accordées - notamment au titulaire initial de l'autorisation du 8 juillet 1959 concernant la maison de vacances litigieuse - 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. 2.3. Par ailleurs, du moment que, par sa typologie, le chalet en cause ne se distingue pas de ceux ayant fait l'objet de la procédure civile devant le Tribunal fédéral, les considérants (publiés) de son arrêt du 24 octobre 2023 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 81 du 9 février 2024 consid. 7.5. en matière d'assurance

incendie obligatoire qui confirme le caractère de construction légère et provisoire d'un chalet similaire à celui dont bénéficie le recourant). On peut rappeler également que, selon la décision sur réclamation de l'ECAB du 9 février 2002, entrée en force de chose décidée, l'habitation de vacances du recourant a déjà été reconnue comme étant une construction mobilière. 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 8 juillet 1959 concernant la maison de vacances n° bbb). 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. 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

Tribunal cantonal TC Page 11 de 20 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. De toute manière, même si l'on devait, par hypothèse, admettre 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. 4.3.4. Le recourant ne peut rien tirer non plus sous l'angle plus formel du respect de son droit d'être entendu. La citation du jugement du Tribunal des baux vaudois dans la décision attaquée ne signifie pas que l'autorité fribourgeoise devait intégrer formellement ce document dans le dossier de la cause. Il ne concerne pas le recourant, ni le chalet n° bbb. De plus, il s'adresse à des locataires d'un autre canton. Il n'a en lui-même aucune influence matérielle sur la situation particulière du recourant. Il n'y a donc aucune violation du droit d'être entendu du recourant 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

Tribunal cantonal TC Page 18 de 20 III 35 consid. 5; arrêt TF 1C_439/2017 du 6 août 2018 consid. 2.1). Du moment que les "autorisation à bien plaie" 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 à l'opposant la faculté de s'exprimer sur la solution qui ressortait du jugement vaudois avant de se prononcer. 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, un 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 le recourant ne critique pas dans son recours la position de l'autorité intimée concernant l'existence d'un bail, telle qu'elle a été explicitée dans la décision sur opposition. Dès l'instant où il ressort du présent arrêt que c'est à juste titre que la DIME a qualifié de bail le rapport juridique créé à l'époque, un renvoi de la cause à cette dernière pour qu'elle communique le jugement vaudois au recourant 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 au recourant, 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 au recourant qui, depuis la notification de la décision sur opposition au plus tard, sait que l'autorité intimée considère que les rapports entre les bénéficiaires des "autorisation à bien plaire" et l'Etat relèvent du bail.

Tribunal cantonal TC Page 19 de 20 5. Finalement, l'imbrication qui existe en l'espèce entre la procédure de planification, qui ordonne le démantèlement des résidences secondaires sur le terrain de l'Etat, et la procédure civile de résiliation des baux, qui sera introduite dès l'entrée en force de la planification, n'est pas non plus contraire au droit. 5.1. A cet égard, il convient de constater qu'en sa qualité de planificateur et de propriétaire du terrain nu, l'Etat pouvait clairement anticiper la résiliation 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 les 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). 5.2. 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. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le contrat de bail dont a bénéficié le recourant prévoit clairement 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. 6. Mal fondé, le recours 602 2022 18 doit ainsi être rejeté. Il appartient au recourant qui succombe 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 20 de 20 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 à la charge du recourant. 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.