

FR_GERICHTE 602 2022 19 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_19

FR: FR_GERICHTE 602 2022 19 du 8 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2022 19 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 23 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 23 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 plaire accordée le 1er juin 1959. Le 28 novembre 1983, E. _____ et son fils F. _____ ont acquis le chalet en indiquant expressément avoir eu connaissance des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux chalets construits sur le privé domaine de l'Etat et accepter sans restriction les obligations qui en découlent. En particulier, ils ont déclaré savoir que la durée de l'usage du terrain était limitée au

E. 31

décembre 2008 et qu'il s'est engagé à respecter cette condition. Une éventuelle concession est donc venue à échéance d'un commun accord sans qu'il soit même nécessaire d'examiner si les conditions de démantèlement au sens de l'art. 1 de l'autorisation sont remplies. Au demeurant, celles-ci sont manifestement satisfaites. Même si, en 1959/1960, l'Etat a 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 progressive des terrains 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" justifiant un démantèlement au sens du texte. Au demeurant, compte tenu de la volonté de l'Etat de n'accorder qu'une autorisation "à bien plaire", la portée de la clause contractuelle que le recourant se borne à citer sans la moindre motivation est très limitée et ne visait qu'à éviter, sur le court terme, un comportement contradictoire de l'Etat, incompatible avec la bonne foi. Plus de 60 ans plus tard, celui-ci est manifestement en droit de changer ses priorités en fonction d'une évolution de la société, qui n'était pas prévisible en 1960. Au passage, il y a lieu de constater que, contrairement à ce que prétend le recourant de manière surprenante, l'autorité intimée n'a jamais confondu l'autorisation à bien plaire qui a été accordée en 1959 avec un permis de construire. Il ressort clairement de tout ce qui précède que l'acte a toujours été défini correctement par la DIME comme étant une autorisation d'utilisation du terrain privé appartenant à l'Etat qu'il est justifié de qualifier de bail. Par ailleurs, quel que soit le point de vue à ce propos, on cherche en vain dans le dossier un motif qui pourrait fonder un droit acquis assurant la pérennité de la construction mobilière. La simple durée de la mise à disposition des terrains nus ne fonde en aucun cas un droit à une prorogation

permanente de l'occupation du sol. Il ressort de tous les actes que la présence des chalets, y compris celle de la maison de vacances litigieuse, a toujours été considérée comme étant strictement temporaire et l'Etat n'a jamais donné la moindre assurance aux propriétaires qu'il en irait

Tribunal cantonal TC Page 15 de 23 différemment. En outre, les démarches effectuées dans les années 2000 pour trouver une solution consensuelle permettant un maintien par le biais de la création de contrats-nature n'ont pas abouti. L'ordonnance du 27 novembre 2007 qui prévoyait cette possibilité a été annulée par voie judiciaire et n'a jamais été mise en application. Elle ne peut donc pas créer un droit acquis. Quant à prétendre à un droit acquis sur la base des dispositions transitoires de la LPN sous prétexte que le chalet a été construit avant l'entrée en vigueur de cette loi, le recourant perd de vue que cette norme ne s'adresse qu'au propriétaire et qu'à défaut de disposer d'un droit propre au maintien vis-à-vis de ce dernier, il ne peut invoquer la disposition en cause (à supposer qu'elle soit applicable en l'espèce) pour lui imposer un comportement contre son gré. En réalité, ainsi que le relève expressément le Tribunal fédéral dans les causes vaudoises, "les propriétaires de chalet ont bénéficié d'un très long bail de la part de l'État, depuis les années 1960, et, désormais, la décision de l'État, en tant que bailleur qui entend résilier les baux afin de donner une nouvelle affectation à son terrain, relève de son droit absolu de bailleur et propriétaire (cf. arrêt TF 4A_337/2022 du 24 octobre 2023 consid. 7.2.)". Le fait que l'Etat de Fribourg ait choisi de passer préalablement par une adaptation de sa planification implique certes pour lui de tenir compte d'autres facteurs relevant de l'aménagement du territoire, mais, fondamentalement, les intérêts propres du recourant à prendre en considération ne sont pas plus importants que ceux décrits par le Tribunal fédéral dans la cause civile.

3. 3.1. Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large (ATF 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.1). Aux termes de l'art. 3 al. 1 OAT, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent; elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération tous les intérêts déterminants, publics ou privés, ainsi que les principes généraux de planification et les éléments concrets du cas d'espèce (cf. ATF 145 II 70 consid. 3.2; 132 II 408 consid. 4.2; dans le cas d'un PAC: arrêt TF 1C_314/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1). Le fait que l'Etat planificateur soit en même temps propriétaire du terrain objet de la planification doit être intégré dans la pondération des intérêts en présence.

3.2. Sous l'angle formel, le recourant requiert l'annulation pure et simple de la révision du PAC au motif que l'étude visant à établir les principes de gestion des rives des lacs du canton prévue par le plan directeur cantonal (PDCant; section C, T113, Rives de lacs) n'aurait pas été réalisée préalablement à l'adoption de cette planification. A son avis, le rapport de la CFNP, limité à rendre compte de la gravité de l'impact des chalets en lien avec les inventaires fédéraux, ne constitue pas l'étude exigée. Le recourant perd de vue cependant

le fait que, s'agissant des réserves naturelles et de la gestion des rives dans leur périmètre, les études de base ont déjà été réalisées lors de l'élaboration initiale

Tribunal cantonal TC Page 16 de 23 du PAC en 2002, dont les limites ne sont pas modifiées dans la présente procédure. Aucune nécessité n'imposait de procéder à une nouvelle refonte complète des bases ayant conduit à instituer les réserves. La DIME pouvait dès lors manifester, sans violer les principes du PDcant, se limiter à examiner la question spécifique du maintien des chalets, qui avait été expressément réservée à la législation spéciale par l'art. 12 du règlement du PAC de 2002. Or, dans la mesure où l'expertise réalisée par la CFNP (formellement reconnue comme étant une base de décision par l'art. 7 al. 3 LPN) porte précisément sur les effets des chalets sur les biotopes figurant dans les périmètres des inventaires et répond ainsi directement aux préoccupations actuelles du planificateur cantonal, celui-ci pouvait estimer que cette expertise constitue le complément suffisant aux études déjà réalisées en 2002 pour assurer une gestion durable des rives dans les secteurs concernés.

3.3. Sur le fond, la quasi-totalité des griefs invoqués consistent remettre en cause, sous tous les angles possibles, la pondération des intérêts en présence effectuée par l'autorité intimée. En substance, le recourant estime que les effets négatifs des chalets sur les biotopes ont été exagérés et qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de ses intérêts propres. Il invoque à ce propos l'insuffisance de l'expertise de la CFNP qui n'aurait pas de valeur scientifique et qui serait obsolète. Il oppose à ce préavis un rapport d'experts privés qui estime que le démantèlement litigieux est excessif par rapport aux nuisances occasionnées par les constructions. Pour le recourant, l'autorité fédérale spécialisée est manifestement dans l'erreur lorsqu'elle estime, dans ses conclusions, que la seule mesure conforme aux buts des inventaires fédéraux consiste à détruire les chalets, sans même aborder la question de savoir si, sous l'angle de la proportionnalité, d'autres mesures moins incisives, par exemple l'instauration d'un contrat-nature, seraient à même d'atteindre un résultat conforme aux buts de protection des réserves. A son avis, la faiblesse de l'expertise fédérale justifiait que l'autorité intimée s'en écarte soit pour en requérir une nouvelle auprès d'un expert indépendant, soit pour conclure d'emblée au maintien des chalets.

3.4. Dans ses critiques, le recourant oublie toutefois la différence d'échelle fondamentale entre les intérêts qu'il invoque et ceux que la planification litigieuse vise à sauvegarder. Les périmètres délimités par les réserves de la Grande Cariçaie présentent, de manière unanimement reconnue, une valeur inestimable sous l'angle de la biodiversité et de la protection des espèces. Leur inscription dans les inventaires fédéraux ainsi que dans l'OROEM souligne leur qualité aussi bien au niveau national qu'international. Même si le chalet du recourant ne figure pas dans le périmètre de tous les inventaires fédéraux, il n'est pas contesté qu'il est inclus dans l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels. Depuis 2002, il est situé à l'intérieur des limites du PAC Rives Sud, qui se superpose aux inventaires fédéraux. Vu l'importance nationale et internationale des réserves ainsi aménagées, le maintien et l'amélioration des conditions-cadres indispensables à la pérennité de ces sites protégés, y compris dans celui qui englobe le chalet n° bbb, relève d'emblée d'un intérêt public très important. La volonté de l'Etat de mettre un terme à la colonisation du secteur par des résidences secondaires non seulement pour préserver la quiétude de la faune, mais aussi pour améliorer les espaces naturels, spécialement marécageux, sous l'angle paysager participe clairement de cet intérêt public. Or, on ne saurait ignorer que les arguments que le recourant fait valoir pour s'opposer à la mesure de démantèlement tendent tous en fin de compte à faire prévaloir l'intérêt précaire du

propriétaire d'une construction mobilière, alors même que celle-ci est fondée sur un titre échu, maintenu à titre provisionnel. Ce faisant, l'intéressé oublie la faiblesse insigne de sa position par rapport à l'Etat,

Tribunal cantonal TC Page 17 de 23 propriétaire du terrain désireux de réorienter son affectation dans une logique d'amélioration des biotopes protégés. 3.5. Concrètement, il apparaît clairement à la lecture de l'expertise fédérale comme aussi, sous un angle critique, du rapport Pöyry cité par le recourant que la présence des chalets de vacances dans les réserves n'est pas favorable à la flore et la faune protégées par les inventaires fédéraux. Le fait que certaines espèces d'animaux puissent s'accommoder de la présence humaine ne change rien au fait d'autres soient dérangées par celle-ci. Tolérer l'implantation de constructions à l'intérieur des périmètres implique nécessairement de repousser plus loin dans la réserve la zone de tranquillité indispensable à certains oiseaux. Cela réduit d'autant la surface disponible pour atteindre le but de protection recherché. Il existe donc un intérêt public évident à éviter le plus possible les désagréments liés à la colonisation humaine. Du moment que le but visé par la mesure litigieuse est notamment d'offrir des conditions-cadres propices aux espèces, il importe peu de dresser une liste exhaustive des animaux dérangés par les impacts négatifs liés à l'exploitation des chalets et d'examiner à chaque fois si d'autres facteurs que la présence des constructions influencent aussi leur raréfaction; il suffit de constater que, de manière indiscutable, la présence des résidences secondaires participe aux dérangements indésirables (voir aussi, de manière catégorique, arrêt TF 1C_601/2022 du 9 juillet 2024 consid. 5.4. concernant les chalets de vacances sur l'île St-Pierre). Le fait que ceux-ci soient plus ou moins graves selon les espèces animales touchées n'est pas déterminant. Il est tout aussi vain d'argumenter sur le fait que l'entretien des réserves implique lui aussi des nuisances, que d'autres installations bruyantes, notamment ferroviaires ou militaires, ne sont pas concernées par la mesure de démantèlement ou que la plage de Font est maintenue dans la réserve. Ces circonstances ne changent rien à la constatation que l'enlèvement des chalets s'inscrit raisonnablement dans le souci de garantir la protection de la nature dans les périmètres des inventaires fédéraux. Il ne fait aucun doute que la mesure va supprimer des nuisances existantes; en particulier, on ne peut en aucun cas affirmer que les autres sources de nuisances, notamment la proximité de la station d'épuration, justifient de ne pas tenir compte des dérangements provoqués par l'exploitation des résidences secondaires (voir arrêt TF 1C_515/2012 du 17 septembre 2013 consid. 5.8). Un tel raisonnement, totalement biaisé, reviendrait à affirmer un droit à créer des nuisances dans le périmètre des inventaires fédéraux tant que d'autres sources en produisent aussi; ce qui n'est manifestement pas la volonté du législateur. Dès l'instant où l'Etat entend mettre un terme à la colonisation humaine provoquée par les résidences secondaires aménagées sur les parcelles dont il est propriétaire et qui sont situées à l'intérieur du périmètre des réserves existantes, on doit admettre qu'il dispose d'un critère objectif pertinent pour ordonner le démantèlement. Dans cette perspective, il importe peu qu'en raison de son implantation à proximité d'infrastructures sises à l'extérieur des réserves, les effets négatifs d'un chalet particulier sur la faune et le paysage puissent se révéler moins graves qu'ailleurs dans la réserve. Il n'en demeure pas moins que, même dans ce cas, la présence de résidences de vacances dans le périmètre protégé, en vigueur depuis 2002, n'est pas désirable. Du moment que, par ce biais, la démarche de l'Etat, à la fois planificateur et propriétaire des terrains, s'inscrit dans une volonté raisonnable d'améliorer les conditions-cadres applicables aux réserves, il peut clairement décider d'ordonner le démantèlement de toutes les résidences secondaires présentes sur son terrain. En sa qualité de propriétaire foncier, il est le principal

concerné par la solution qu'il préconise lui-même et qui trouve donc nécessairement son accord. Quant aux locataires du terrain nu, ceux-ci ne sont qu'indirectement concernés, leur intérêt propre étant subordonné à l'existence d'un droit au maintien des constructions mobilières vis-à-vis du propriétaire foncier. Or, comme il a été vu

Tribunal cantonal TC Page 18 de 23 précédemment, ils n'en ont pas, la continuation du bail échu n'ayant été tolérée à bien plaisir et à titre provisionnel que jusqu'à ce que l'Etat arrête sa position en ce qui concerne les chalets; ce qu'il a fait désormais dans le cadre du PAC. En d'autres termes, s'agissant notamment du chalet n° bbb, la volonté de l'Etat de mettre en place une réglementation uniforme d'interdiction des résidences secondaires sur tous les terrains qui lui appartiennent dans le périmètre du PAC répond à un intérêt public variable selon l'emplacement considéré, mais de toute façon suffisant, pour prévaloir sur le minime intérêt du locataire du terrain nu dont le bail est échu depuis 2008. Pour le surplus, le recourant n'invoque aucun intérêt public ou privé autre que le sien qui pourrait prévaloir sur celui invoqué par le planificateur. Quant à la validité de l'expertise de la CFNP, on verra ci-dessous que les critiques du recourant ne suffisent pas à entamer sa crédibilité. 3.6. Il résulte de ce qui précède que les griefs liés à une prétendue pondération viciée des intérêts en présence doivent être rejetés. 4. Les nombreux autres reproches que le recourant fait valoir à l'encontre de la décision attaquée sont également sans pertinence. 4.1. Tout d'abord, il apparaît clairement que les critiques visant l'expertise de la CFNP ne sont pas de nature à invalider l'appréciation fournie par l'autorité fédérale spécialisée. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, il tombe sous le sens qu'une colonisation des réserves naturelles, notamment ornithologiques, par des résidences secondaires n'est pas conforme aux buts de protection définis par les inventaires fédéraux. Le recourant peut retourner le problème comme il veut, il demeure que la présence humaine liée aux 118 constructions disséminées dans les périmètres protégés n'est pas favorable à la tranquillité indispensable pour assurer la protection des espèces. Les tentatives qui sont faites pour estimer qu'il convient de pondérer les nuisances en fonction des autres sources ou de définir un seuil de nuisances encore acceptable pour la majorité des animaux (ce qui implique de négliger, voire sacrifier, les espèces les plus ombrageuses et les plus rares) ne sont pas pertinentes. La CFNP a clairement indiqué que son expertise se concentre sur les nuisances liées aux résidences secondaires. Il en ressort sans le moindre doute que celles-ci ne sont pas tolérables dans le périmètre des inventaires fédéraux (voir arrêt TF 1C_601/2022 du 9 juillet 2024 consid. 5.4, déjà cité). En définitive, en se plaignant de l'insuffisance de l'expertise de la CFNP, le recourant entend substituer son appréciation à celle des experts fédéraux. Aucun indice ne laisse penser que la position de ces derniers, qui estiment que la présence des chalets est incompatible avec les règles de protection des inventaires fédéraux, serait erronée ou que leur prise de position serait orientée et s'appuierait sur des liens de causalité de manière non scientifique. Pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu non plus de leur reprocher de n'avoir pas souscrit à l'idée des contrats-nature, qui, fondamentalement, ne change rien aux atteintes découlant de la présence humaine dans les habitations litigieuses (cf. art. 7 de l'ordonnance du 27 novembre 2007) et qui relevait essentiellement d'une tentative cosmétique de permettre leur maintien dans les réserves. Du moment que, sans le moindre doute, la présence des chalets litigieux dans le périmètre des réserves porte atteinte aux buts de protection assignés aux inventaires fédéraux, on ne voit pas quelle mesure moins incisive que le démantèlement aurait pu entrer en considération. Il n'y avait pas lieu dans ces conditions pour les experts de répondre aux questions posées sous cet angle par le canton. La lecture de l'expertise (p. 5) montre également que la CFNP s'est rendue sur place et a

examiné individuellement les différents secteurs formant les inventaires fédéraux. Elle l'a fait le 5 octobre 2011 (vue du lac et de la terre) et les 27 et 28 mars 2012. Elle a visité un à un les chalets faisant

Tribunal cantonal TC Page 19 de 23 l'objet de la demande. Elle a non seulement répondu aux questions du canton de Fribourg, mais aussi aux questions complémentaires des propriétaires de chalet, dont celles du recourant (cf. annexe à l'expertise p. 3 ad chalet n° bbb). Dans son rapport (ch. 7.3.2), elle s'est prononcée concrètement sur l'atteinte que l'ensemble des chalets de la Réserve naturelle de Cheyres, secteur sous Font, dont fait partie le chalet n° bbb, porte à la faune et au paysage. Dans ce cadre, tout en constatant que certains chalets en forêt déploient un effet négatif moindre, elle a retenu que les constructions dans leur ensemble constituent une atteinte grave aux objectifs de protection des inventaires fédéraux. L'intégrité de paysage est compromise, une partie de la végétation caractéristique a été complètement détruite et le développement naturel des surfaces restantes est empêché par des interventions humaines telles que places de parc, sentiers, etc. Les perturbations dues aux activités de loisir dérangent les animaux et réduisent la valeur de la réserve. La zone de chalets interrompt le vaste secteur riverain entre Cheyres et Estavayer, perturbant les échanges entre les zones d'atterrissement et les objets des inventaires des sites marécageux et de reproduction des batraciens à l'est comme à l'ouest des chalets. (images supprimées) Le préavis qu'elle a déposé est dès lors parfaitement conforme aux exigences usuelles applicables à ce genre de document. Emanant d'une autorité fédérale spécialisée, elle bénéficie d'un poids particulier dans son domaine de compétence. Du moment qu'elle ne comporte aucune erreur ou autre vice manifeste, la DIME n'avait aucun motif de s'en écarter et n'a donc pas violé la loi en prenant en considération ses conclusions. Au demeurant, ainsi qu'il a été dit précédemment, la lecture critique du rapport privé cité par le recourant lui-même ne permet pas de conclure à la conformité des chalets par rapport aux buts de protection des inventaires fédéraux. Les critiques concernant le caractère prétendument obsolète de l'expertise ne remettent pas en cause la pertinence de celle-ci. Même s'il peut être avéré que, dans certains secteurs des réserves, entre 2012 (date de l'expertise) et aujourd'hui, la présence de certains oiseaux nicheurs a pu augmenter, cette circonstance ne suffit pas, et de loin, à prouver que la colonisation humaine n'a pas d'impact négatif sur les réserves naturelles. Tout d'abord, rien n'indique que ces variations positives concernent les secteurs construits. En outre, et surtout, les constatations faites par la Commission fédérale en ce qui concerne les atteintes graves au paysage créées par la présence des rangées de chalets qui cloisonnent l'environnement en empêchant les échanges indispensables à la flore et la faune entre la rive et l'arrière-pays comme entre les périmètres protégés à l'est et l'ouest du secteur colonisé par les chalets gardent toute leur importance. Ces atteintes au paysage mentionnées par la Commission fédérale ressortent clairement des photographies aériennes récentes consultables sur le portail cartographique de l'Etat (cf. ci-dessus) et sont indiscutables. Partant, même si certaines données de 2012 peuvent avoir évolué, il n'en demeure pas moins que l'existence de nuisances importantes liées à la présence des chalets, telles que décrites par l'expertise de la CFNP, reste avérée. Face à cette constatation, l'Etat, propriétaire du terrain et planificateur, pouvait s'appuyer sur les conclusions de l'autorité fédérale spécialisée pour faire prévaloir l'intérêt public éminent à l'amélioration des conditions-cadre des réserves, notamment du point de vue paysager, sur l'intérêt particulier minime des locataires en fin de bail. Il n'avait aucune obligation de faire actualiser l'expertise dès lors que, quels que soient les évolutions de détail survenues, des atteintes suffisantes subsistent qui justifient le

démantèlement des constructions mobilières.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 23 De même, le grief de violation du droit d'être entendu soulevé par le recourant à l'endroit de l'expertise fédérale sous prétexte qu'il n'aurait pas pu assister et participer aux visites de la Commission ne peut être que rejeté. Il faut rappeler à cet égard qu'en 2012, aucune procédure de révision du PAL n'était en cours et que le but de la démarche de l'Etat en requérant l'expertise était précisément de disposer d'une étude de base selon l'art. 7 al. 3 LPN pour déterminer la nécessité d'une éventuelle révision. Or, les administrés n'ont aucun droit à être partie au stade de l'élaboration d'une étude de base. La possibilité - utilisée par le recourant - qui a été donnée aux propriétaires de chalet de poser des questions directement à la Commission et d'en obtenir la réponse dans l'annexe au rapport est suffisante sous l'angle de la participation ouverte à ce niveau. Une fois la procédure de révision du PAL engagée, le recourant a pu faire valoir de manière complète son droit d'être entendu, spécialement en ce qui concerne les défauts allégués de l'expertise fédérale, aussi bien en procédure de réclamation que dans le cadre du présent recours. Du moment que ses critiques ne justifient pas de remettre en cause l'étude de base constituée par l'expertise de la CFPN, l'autorité n'avait pas à s'en écarter ou à ordonner une autre expertise. La même conclusion s'impose aussi devant la Cour de céans. Enfin, toute la discussion sur la question de savoir si, face à cette expertise qui constate une atteinte portée aux paysages marécageux, l'autorité intimée pouvait ou non procéder à sa propre pondération des intérêts est sans pertinence. Il apparaît en effet que, vu l'historique du dossier, la DIME s'est prononcée à cet égard; sa libre appréciation rejoint totalement celle de la CFNP (cf. consid. 7.1.3 de la décision attaquée; voir aussi ses observations du 13 mai 2022). On ne saurait ainsi lui reprocher d'avoir restreint indument son pouvoir de cognition. Au stade actuel, le Tribunal cantonal, qui dispose d'un pouvoir de contrôle complet sur la décision attaquée (cf. consid. 1.2), partage également l'appréciation de ces autorités pour les motifs indiqués ci-dessus. 4.2. Le recourant invoque par ailleurs en vain ses droits constitutionnels pour tenter d'échapper à l'obligation de démantèlement de son chalet. 4.2.1. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, il ne dispose d'aucun droit acquis qui lui permettrait de garder la maîtrise du sol sur lequel est érigé son chalet. La nature temporaire de la mise à disposition du terrain nu par l'Etat a toujours été spécifiquement soulignée et actuellement les délais de validité des "autorisations à bien plaire" sont largement échus. L'Etat propriétaire pouvait dès lors tenir compte de cet état de fait lorsqu'il a prévu le démantèlement dans sa planification. La garantie de la propriété dont peut se prévaloir le recourant qui n'est pas propriétaire du sol est identique à celle d'un locataire en fin de bail face au propriétaire qui veut récupérer son bien. Forcé de quitter les lieux, il peut et doit prendre avec lui les choses dont il est propriétaires, spécialement la construction mobilière, mais ses droits s'arrêtent là. C'est au contraire l'Etat qui peut exiger le respect de la garantie de sa propriété pour obtenir l'évacuation litigieuse. Dans la même logique, les dispositions de la législation sur la protection de la nature et du paysage qui reconnaissent, sous certaines conditions, un droit acquis au maintien des constructions dans le périmètre des inventaires fédéraux lorsque la construction qui y porte atteinte est antérieure au 1er juin 1983 (cf. art. 25b et 23d LPN) ne sont d'aucune utilité au recourant dès lors que ce régime transitoire concerne en priorité le propriétaire du terrain sis dans le périmètre d'un inventaire fédéral. Il n'accorde aucun droit acquis direct au titulaire d'une construction mobilière qui lui permettrait d'imposer le maintien de celle-ci contre la volonté du propriétaire du sol. C'est donc en vain que le recourant se plaint d'une violation des dispositions de la LPN ou de l'OIFP.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 23 4.2.2. L'examen du dossier ne laisse pas non plus apparaître une quelconque atteinte au principe de la bonne foi. 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 la pétition déposée par ARSUD 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. Au demeurant, quand bien même il ressortait d'emblée d'une simple lecture du concept des contrats-nature que ceux-ci n'apportaient aucune amélioration sérieuse sous l'angle de la protection de la nature et qu'ils entérinaient en réalité le maintien du statut quo, jugé indésirable au moins depuis l'adoption du plan directeur intercantonal du 1er juin 1982 et de l'ACE de 1983, l'autorité intimée a encore pris la peine de consulter la CFNP avant d'engager la révision du PAC; le préavis de l'autorité spécialisée fédérale ne laissant planer aucun doute sur l'incompatibilité des chalets avec les exigences des inventaires fédéraux et sur la nécessité d'ordonner leur démantèlement, le recourant ne peut pas se plaindre d'une attitude contradictoire de la DIME qui aurait abandonné sans motif la solution des contrats-nature. En réalité, on peut se demander, sous l'angle de la bonne foi, comment le recourant peut concilier les garanties qu'il a données le 10 novembre 1995 concernant le respect du délai de démantèlement fixé au 31 décembre 2008 avec son actuelle position. 4.2.3. Le respect du principe de la proportionnalité découle des considérants relatifs à la pondération raisonnable des intérêts en présence (cf. consid. 3.3. à 3.6.). Il suffit d'y renvoyer pour constater que la mesure de démantèlement est apte et nécessaire pour atteindre le but d'amélioration des conditions-cadre des réserves voulu par le planificateur et qu'elle reste proportionnée au faible intérêt privé que le recourant peut invoquer. 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-

Tribunal cantonal TC Page 22 de 23 cadres des réserves en éliminant des atteintes aux espèces et 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 décision 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 19 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 23 de 23 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.