

# FR\_GERICHTE 602 2022 24 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_24](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_24)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 24 du 8 octobre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 24 del 8 ottobre 2025

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 31

décembre 2008 et qu'il connaissait les arrêtés en vigueur à l'époque, il a anticipé un changement des règles, tout en devant savoir que celles-ci suscitaient de grandes résistances. Cette incertitude ne lui permettait pas de considérer que les jeux étaient faits et que la solution esquissée le 12 décembre 2006 serait forcément appliquée à l'issue de la procédure. Il ne peut donc pas invoquer valablement une promesse ferme de l'Etat quant au traitement futur de sa construction mobilière. Cette constatation est d'autant plus vraie que, sur la base notamment des explications ressortant de l'expertise de la CFNP, le Grand Conseil a rejeté le 9 février 2021 une pétition déposée par ARSUD qui demandait de reprendre le concept des contrats-nature. Le recourant ne peut pas non plus reprocher à l'Etat d'avoir abandonné sans motif sérieux et de manière contraire à la bonne foi la solution des contrats-nature sous prétexte que l'ordonnance du 27 novembre 2007 aurait été annulée par le Tribunal cantonal (avant d'être formellement abrogée par le Conseil d'Etat) uniquement pour des questions de procédure et qu'en réalité, rien n'empêchait la DIME de reprendre la solution des contrats-nature dans le cadre de la procédure de révision du PAC. Le changement de procédure, qui obligeait désormais de passer par une modification d'un plan d'affectation cantonal, impliquait de procéder à un examen de fond beaucoup plus complet des intérêts en présence que celui qui avait présidé à l'adoption de l'ordonnance annulée. Avant de reprendre dans le cadre de cette planification, la solution retenue précédemment et dont la simple lecture montrait qu'il s'agissait, pour l'essentiel, de maintenir un statu quo jugé indésirable depuis l'adoption du Plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat de 1982, il était pour le moins nécessaire de compléter les données de base disponibles au sujet des effets liés à la colonisation des réserves par ces constructions mobilières. Dans ce sens, face aux doutes sérieux concernant l'effectivité des contrats-nature, la décision du Conseil d'Etat de solliciter une expertise de la CFNP sur les nuisances des résidences secondaires échappe à la critique. Reconnue comme étant une étude de base par l'art. 7 al. 3 LPN, cette expertise ne constitue en aucun cas un alibi pour justifier le démantèlement, mais était indispensable pour clarifier la situation au-delà des pressions de tous bords. Au vu des conclusions très claires auxquelles aboutit la Commission fédérale, le planificateur avait des raisons suffisantes pour choisir de renoncer aux contrats-nature. Ce changement d'attitude de l'Etat s'appuie sur les motifs fondés et ne concrétise aucune atteinte au principe de la bonne foi, ni, a fortiori, au droit à la protection de la bonne foi.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 23 4.2.3. Au demeurant, même si tel était le cas, cette situation n'aurait pas pour effet d'imposer à l'Etat de continuer à mettre le terrain nu à disposition du recourant et de créer pour lui seul une solution sur mesure analogue à la signature d'un contrat-nature. Comme il a été dit, la volonté d'améliorer les conditions-cadre des réserves en mettant fin, de manière globale, à leur colonisation par les constructions mobilières obéit à un intérêt très important qui l'emporte manifestement sur l'intérêt privé du locataire. À supposer que les prétentions de ce dernier aient le moindre fondement, celles-ci se résumeraient au mieux à une indemnité en dommages-intérêts contre le propriétaire du fond, mais ne sauraient conduire à l'exécution de la soi-disant promesse (ATF 101 Ia 330; arrêt TF 1C\_400/2016 du 24 mars 2017 consid. 2.2). L'examen de cette question ne relève pas de la présente procédure. 4.3. Pour le surplus, le recourant 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 plaie" 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. Forcés de quitter les lieux, les locataires peuvent et doivent prendre avec eux les choses dont ils sont propriétaires, spécialement la construction mobilière, mais leurs 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 développements du recourant concernant une prétendue application erronée de l'art. 25b LPN n'ont aucune pertinence dès lors que cette disposition transitoire concerne en priorité le propriétaire du terrain sis dans le périmètre d'un inventaire fédéral. Elle 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. 4.4. 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. 4.5. Selon les art. 77 et 86 al. 1 LATeC, les propriétaires des constructions mobilières sises sur le terrain de l'Etat n'avaient pas à être consultés dans le cadre de l'examen préalable ou final du projet de PAC. La possibilité qui leur a été donnée de former une opposition lors de la mise à l'enquête publique suffit pour garantir le respect de leur droit d'être entendu. 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 DIME est non seulement compétente pour adopter le PAC (art. 22 LATeC),

Tribunal cantonal TC Page 22 de 23 mais également pour statuer sur les questions de remise en état des lieux hors de la zone à bâtir (art. 167 al. 4 LATeC), objets des art. 16 et 17 du règlement du PAC, la protection juridique complète est garantie au stade de la contestation du plan d'affectation. 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 ainsi son fondement dans la résiliation du bail que le recourant a repris et qui est en vigueur depuis plus de 60 ans.

6. Les considérants qui précèdent s'appliquent aussi directement à la décision d'approbation de la modification du PAC.

7. Mal fondé, le recours 602 2022 24 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 sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 23 de 23 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 30 novembre 2021 rejetant l'opposition et celle du même jour approuvant la révision du PAC sont confirmées. 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.