

FR_GERICHTE 602 2022 25 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_25

FR: FR_GERICHTE 602 2022 25 du 8 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2022 25 del 8 ottobre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 29

juillet 2022 (AC.2021.0178), dûment confirmé par le Tribunal fédéral le 21 septembre 2023 (1C_498/2023), ressort aussi de l'ACE de 1952, puis de celui de 1963, qui prévoyaient que l'autorisation était accordée par la Direction des forêts s'il s'agissait du domaine privé de l'Etat et par la Direction des travaux publics s'il s'agissait du domaine public de ce dernier. Or, les "autorisations à bien plaire" dont ont bénéficié les intéressés 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). Du moment qu'à l'origine, les terres exondées ont fait l'objet d'une exploitation forestière par l'Etat, elles ne relèvent pas du domaine public. Le fait qu'actuellement, une mise en valeur économique de ces secteurs forestiers ne soit plus rentable ne modifie pas cette constatation dès lors qu'une fois dans le domaine privé de l'Etat, un bien ne change pas d'affectation sans décision formelle dans ce sens. 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 leur typologie, les chalets ne se distinguent 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 les chalets litigieux sont des constructions mobilières 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 des constructions. Peu importe que celles-ci aient été construites sur des pilotis ou présentent 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. qui reconnaît, sous l'angle de l'assurance incendie obligatoire, le caractère de construction légère et provisoire d'un chalet similaire à ceux des recourants). 2.4. Il apparaît ainsi que l'Etat, en sa qualité de propriétaire foncier du domaine forestier, s'est borné à mettre un terrain nu à disposition pour l'aménagement temporaire de constructions mobilières en échange du paiement d'une redevance annuelle. Les bénéficiaires n'ont jamais obtenu le moindre droit réel sur les terrains concernés et, vu la nature mobilière des constructions, celles-ci n'ont pas

passé 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 plaie, voire comme une concession. 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 et dans ses observations du 13 mai 2022. 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

Tribunal cantonal TC Page 19 de 29 et l'Etat lui-même ne poursuivait aucun intérêt public en laissant des particuliers construire sur son terrain. Dans ces conditions, compte tenu de la force dérogoratoire 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 les baux 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 (modification de l'ACE de 1983 du 29 août 1997). Actuellement, ce délai est échu; à titre provisionnel, jusqu'à décision sur le sort des chalets, l'Etat a accepté de poursuivre à bien plaie la relation contractuelle, aux mêmes conditions (cf. lettre du 5 octobre 2010 du SFN). En d'autres termes, que l'acte soit interprété comme étant un bail ou comme étant une sorte d'autorisation précaire d'utiliser le domaine de l'Etat, la position de cette catégorie de recourants dans la présente procédure de planification reste identique. La seule différence réside dans la phase d'exécution puisque, dans un cas l'Etat doit encore résilier formellement le bail, alors que, dans l'autre, la simple entrée en force du PAC entraînerait l'annulation de l'autorisation et ouvrirait la voie à la procédure de rétablissement prévue par le règlement du PAC. En particulier, on cherche en vain dans le dossier un motif qui pourrait fonder un droit acquis assurant la pérennité des constructions mobilières. La simple durée de la mise à disposition des terrains nus ne fonde en aucun cas un droit à une

prorogation ad aeternam de l'occupation du sol. Il ressort de tous les actes que la présence des chalets a toujours été considérée comme étant strictement temporaire et l'Etat n'a jamais donné la moindre assurance aux propriétaires qu'il en irait différemment. De plus, par leur signature, les locataires ont tous reconnu avoir pris connaissance des différents arrêtés du Conseil d'Etat et en accepter le contenu. 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 les chalets ont été construits avant l'entrée en vigueur de cette loi, les recourants perdent 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, ils ne peuvent invoquer la disposition en cause (à supposer qu'elle soit applicable en l'espèce) pour lui imposer un comportement contre son gré.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 29 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 des recourants à prendre en considération ne sont pas plus importants que ceux décrits par le Tribunal fédéral dans la cause civile. 2.5. On verra ci-dessous que la situation particulière de I. _____ et J. _____ qui sont propriétaires d'une partie du terrain sur lequel a été aménagée leur maison de vacances ne remet pas en cause la planification litigieuse. Le cas du troisième opposant, propriétaire du terrain supportant sa cabane de pêche, est examiné par décision séparée dans le cadre de la procédure 602 2022 16. 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 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), 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. 3.2.1. En l'occurrence, les recourants contestent le chapitre D. du règlement du PAC intitulé "Démantèlement et remise en état". Ils visent principalement l'art. 15 qui pose le principe du démantèlement et dont la teneur est la suivante: Conformément aux autorisations d'utilisation du sol délivrées par l'Etat de Fribourg et à l'art. 59 al. 3 LATeC, doivent être supprimées toutes les constructions et installations ne répondant pas aux objectifs de la zone de protection, situées dans les secteurs désignés ci-après et figurant sur les plans, y compris celles mentionnées à l'art. 87 ReLATeC: a) Lot 1 - secteur Cheyres; b) Lot 2 - secteur Font; c) Lot 3 - secteur Forel; d) Lot 4 - secteur Delley-Portalban, Ostende; Lot 5 - secteur Delley-Portalban, Motte.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 29 Ils remettent en cause également l'art. 16 du règlement consacré à la procédure de démantèlement et l'art. 17 qui prévoit la mise en œuvre d'une exécution par substitution. Il apparaît ainsi que l'unique objet du recours concerne l'obligation de démantèlement et la procédure qui l'entoure. La planification n'est pas attaquée pour le surplus. 3.2.2. 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, les recourants estiment que les effets négatifs des chalets sur les biotopes ont été exagérés et qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de leurs intérêts propres. Ils invoquent à ce propos l'insuffisance de l'expertise de la CFNP qui n'aurait pas de valeur scientifique et relèverait d'une idéalisation de la notion de réserve naturelle. Ils opposent à ce préavis deux rapports d'experts privés qui estiment que le démantèlement litigieux est excessif par rapport aux nuisances occasionnées par les constructions. Pour les recourants, 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 leur 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. 3.3. Dans leurs critiques, les recourants perdent de vue toutefois la différence d'échelle fondamentale entre les intérêts qu'ils invoquent et ceux que la planification litigieuse vise à sauvegarder. En dépit de tous leurs efforts pour minimiser l'importance des biotopes qu'ils tentent de ramener à un simple agglomérat de parcs publics jardinés, de jardins botaniques et ornithologiques, les périmètres délimités par les réserves de la Grande Carrière 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. Le maintien et l'amélioration des conditions-cadres indispensables à la pérennité de ces sites protégés relève dès lors 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 pour préserver la quiétude de la faune participe clairement de cet intérêt public. Or, exception faite des deux situations particulières applicables aux propriétaires fonciers (cf. consid. 2.5), on ne saurait ignorer que les arguments que les recourants font valoir pour s'opposer à la mesure de démantèlement tendent tous en fin de compte à faire prévaloir l'intérêt précaire des propriétaires de constructions mobilières, alors même que celles-ci sont fondées sur un titre échu, maintenu à titre provisionnel. Ce faisant, les intéressés oublient la faiblesse insigne de leur position par rapport à l'Etat, propriétaire du terrain désireux de réorienter son

affectation dans une logique d'amélioration des biotopes protégés. 3.4. Concrètement, il apparaît clairement à la lecture de l'expertise fédérale comme aussi des rapports établis par les experts privés 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

Tribunal cantonal TC Page 22 de 29 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 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'Ile 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; les recourants sont dès lors mal venus d'affirmer que les autres nuisances ont pour effet d'interrompre la causalité adéquate avec les 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, revient à affirmer un droit à créer des nuisances dans le périmètre des inventaires fédéraux tant que d'autres sources en produisent aussi. En réalité, la suppression effective des nuisances provoquées par l'exploitation des chalets suffit pour faire prévaloir l'intérêt public de la mesure sur les intérêts très précaires des recourants propriétaires d'un chalet sur le terrain privé de l'Etat. 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 plus en retrait dans la forêt, 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 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, 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

Tribunal cantonal TC Page 23 de 29 prévaloir sur le minime intérêt du locataire du terrain nu dont le bail est échu depuis 2008. L'approche globale qui en découle constitue une démarche centrale de cette planification qui entend traiter de manière égale toutes les constructions mobilières. 3.5. Outre leurs intérêts propres, les recourants font aussi valoir des intérêts en lien avec le tourisme, l'économie ou les biens culturels qui ne relèvent pas directement de leur situation personnelle. Il apparaît cependant qu'en l'espèce, ces intérêts ne présentent pas un poids suffisant pour s'opposer à la mesure destinée à favoriser la protection d'un site naturel d'importance nationale et internationale. En effet, d'un point de vue touristique, il faut constater que le PAC comporte des fenêtres dans les inventaires fédéraux afin de donner la priorité aux activités humaines dans des secteurs précis et délimités. Des itinéraires balisés ont été aménagés afin de permettre aux visiteurs un accès aux réserves respectueuses des milieux naturels exceptionnels présents. Enfin, le village lacustre ou la zone de loisir de Font constituent des secteurs réservés au public. Toutes ces mesures contribuent à l'accueil et à la sensibilisation du public de manière réglementée et surveillée. Il n'est pas déraisonnable de ne pas cautionner en sus l'implantation de résidences secondaires dans le périmètre protégé. De même, il ressort du dossier que, lors de l'examen préalable, le 19 mars 2020, le Service des biens culturels a estimé qu'à l'exception du chalet de S. _____, à Font, qui figure à l'inventaire en valeur A et qui peut être déconstruit et reconstruit ailleurs, les mesures prises par le PAC ne touchent pas aux intérêts du patrimoine. Les chalets qui doivent être démontés n'ont pas de valeur patrimoniale. Face à cette constatation, les recourants admettent qu'individuellement, les chalets ne présentent pas un intérêt patrimonial spécial, mais estiment que, dans leur ensemble, ils témoignent d'une époque et d'un style de vie et qu'à ce titre, ils méritent d'être conservés. Du moment que ces résidences secondaires ne présentent aucune qualité patrimoniale intrinsèque, il apparaît d'emblée disproportionné de prévoir leur maintien global dans les sites protégés pour garder simplement la trace d'une utilisation passée. Dans ce cas également, l'intérêt à réduire les nuisances qui affectent les réserves naturelles en raison de la présence de ces constructions et de leur exploitation se révèle manifestement prépondérant. Au demeurant, la disproportion évidente entre l'intérêt de la mesure litigieuse qui vise à l'amélioration des conditions-cadres des sites protégés et le prétendu intérêt patrimonial d'ensemble invoqué par les recourants ne justifiait pas d'entreprendre des mesures d'instruction supplémentaires, notamment de mettre en œuvre une expertise. Enfin, s'agissant des intérêts économiques en jeu, il faut rappeler que la volonté de démanteler les constructions mobilières remonte au moins au plan directeur intercantonal du 1er juin 1982 et à l'arrêté de 1983 qui y fait suite. Actuellement, ces ouvrages sont ainsi largement amortis. Quant aux retombées économiques de la présence des utilisateurs des chalets dans la région, elles ne sont certes pas négligeables. Toutefois, il convient à nouveau de rappeler qu'à l'instar des forêts, les terrains en cause font partie du domaine privé de l'Etat et qu'en sa qualité de propriétaire, ce dernier est en principe libre d'affecter son bien selon ses propres

priorités, surtout lorsque, comme en l'espèce, il poursuit par ce biais un but qui ne s'oppose pas à un intérêt public supérieur. Vu l'importance extraordinaire de ces réserves naturelles sous l'angle de la biodiversité et de la protection des espèces, il peut manifestement mettre un terme à l'occupation devenue indésirable de son terrain malgré la perte économique directe et indirecte que cette décision implique. De même et pour les mêmes motifs, il peut valablement renoncer à bénéficier des effets accessoires de protection contre l'érosion induits par la présence des résidences secondaires et préférer procéder

Tribunal cantonal TC Page 24 de 29 à ses frais à des aménagements spécifiques de lutte contre celle-ci, respectueux de la tranquillité de la faune. Le résultat qu'il en escompte est certainement meilleur, mais au moins identique, et évite les désagréments liés à la présence d'habitants dans les réserves. Peu importe que cette volonté de prendre en charge cet entretien implique des coûts supplémentaires. Cette circonstance n'est pas de nature à remettre en cause le bienfondé de la mesure litigieuse. 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 les recourants font 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. Les recourants peuvent retourner le problème comme ils veulent, 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, les recourants entendent simplement substituer leur 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 empreinte d'une idéalisation de la notion de réserve naturelle apte à fausser leur appréciation. 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 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. Contrairement

aux affirmations des recourants, elle a visité un à un les chalets faisant 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 (cf. annexe à l'expertise).

Tribunal cantonal TC Page 25 de 29 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 des rapports privés produits par les recourants eux-mêmes ne permet pas de conclure à la conformité des chalets par rapport aux buts de protection des inventaires fédéraux. 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. Enfin, les critiques concernant une prétendue saisine illégale de la CFNP ne sont manifestement pas pertinentes. En sa qualité d'autorité hiérarchique supérieure, le Conseil d'Etat dispose du pouvoir d'évocation et pouvait manifestement saisir la commission fédérale à la place du service spécialisé cantonal, de sorte que l'art. 7 al. 1 LPN est respecté. De toute manière, du moment que la CFNP a donné suite au mandat qui lui a été confié, son expertise peut également se fonder sur l'art. 8 LNP qui lui permet de procéder de manière facultative dans les cas importants.

4.2. Les recourants invoquent par ailleurs en vain leurs droits constitutionnels pour tenter d'échapper à l'obligation de démantèlement de leurs constructions mobilières.

4.2.1. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, ils ne disposent d'aucun droit acquis qui leur permettrait de garder la maîtrise du sol sur lequel est érigé leur 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 peuvent se prévaloir les recourants qui ne sont pas propriétaires 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, ils 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 longs développements des recourants 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. L'Etat n'avait par conséquent aucune obligation de traiter différemment les résidences secondaires construites avant ou après l'entrée en vigueur de la LPN.

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

Tribunal cantonal TC Page 26 de 29 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'adopter 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, les recourants ne peuvent pas se plaindre d'une attitude contradictoire de la DIME qui aurait abandonné sans motif la solution des contrats-nature.

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 les recourants peuvent invoquer. Il en va de même avec les motifs d'équité invoqués par les recourants.

5. Dans un dernier grief, ces derniers estiment que l'autorité intimée ne pouvait pas intégrer dans le PAC l'obligation de démantèlement (art. 15 du règlement du PAC), en fixant déjà la procédure applicable (art. 16) et en prévoyant la possibilité d'une exécution par substitution (art. 17). A leur avis, ces problématiques doivent faire l'objet de décisions individuelles séparées et ne peuvent pas être traitées globalement au stade du plan d'affectation.

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), 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.

Tribunal cantonal TC Page 27 de 29 5.2. Peu importe par ailleurs 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). 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 donc pas contraire au droit. 5.3. L'existence des deux niveaux de décision explique aussi pourquoi les frais de démantèlement sont mis exclusivement à la charge des locataires dans la planification. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le contrat de bail dont ont bénéficié les recourants 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. 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. 6.1. La situation particulière de I. _____ et de J. _____ qui sont propriétaires de l'art. ttt RF ne modifie pas fondamentalement ce qui a été dit ci-dessus. Leur résidence secondaire, n° uuu au cadastre, est construite à cheval sur l'art. vvv RF, propriété de l'Etat, par 79 m², sur l'art. ttt RF qui leur appartient, par 24 m², et sur l'art. www RF du voisin, par 4 m². Les intéressés sont encore propriétaires du bâtiment n° xxx, hangar à bateau, qui empiète également sur le terrain de l'Etat, où un débarcadère et des rails pour le rangement du bateau ont aussi été aménagés. (plan supprimé) Pour ce qui concerne la partie de la construction mobilière sise sur le domaine privé de l'Etat, les intéressés ont signé le 7 avril 2004 une déclaration dans laquelle ils se sont engagés à respecter le délai d'enlèvement fixé au 31 décembre 2008 par l'ACE de 1983 (tel que prolongé le 29 août 1997). Pour cette partie de la maison, ils sont donc dans la même position que les autres locataires dont la situation a été examinée ci-dessus. 6.2. Reste à examiner le statut juridique applicable à la partie du chalet sise sur l'art. ttt RF. Erigée dans les années 1950, soit avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la protection des sites marécageux le 1er juin 1983, la résidence secondaire bénéficie des règles sur la garantie des droits acquis telle que prévue par l'art. 25b LPN. Cela signifie que le propriétaire foncier peut procéder à l'entretien et la rénovation du bâtiment. Toutefois, selon la jurisprudence (arrêt TF 1C_601/2022 du 9 juillet 2024 consid. 5.4), les exceptions à la protection des marais et sites marécageux, formellement protégés par la Constitution, doivent être interprétées de manière restrictive. Dès l'instant où les constructions mobilières litigieuses sont contraires aux buts de protection du site marécageux, les notions d'entretien et de rénovation, expressément autorisées par la loi, doivent être comprises également restrictivement et se limitent à ne garantir le maintien de la situation acquise que dans le cadre de la durée de vie normale de la construction. Il ne saurait

Tribunal cantonal TC Page 28 de 29 être question de tolérer indéfiniment le maintien d'un chalet au bénéfice de rénovations partielles régulières. L'entretien et la rénovation trouvent leurs limites lorsque la substance bâtie est renouvelée, à savoir lorsqu'un élément porteur ou tout ou partie du toit est refait, peu importe que ces travaux se déroulent en une ou plusieurs fois. Or, s'agissant du bâtiment n° uuu au cadastre, il apparaît d'emblée qu'en cas de

démantèlement de la partie située sur le domaine privé de l'Etat, le maintien d'une construction supposerait des travaux d'importance qui reviennent à modifier la substance même de celle-ci. Un tel changement n'est pas couvert par les droits acquis découlant de l'implantation de la construction initiale. En particulier, la présence du chalet et son exploitation, notamment par l'usage d'un débarcadère privé qui contribue à maintenir une brèche dans la grande roselière située au nord, s'avèrent clairement contraires aux buts de protection du site. A cet égard, on ne peut que citer l'expertise de la CFNP qui relève ce qui suit: Ce secteur se situe au nord du village de Forel et couvre une surface relativement petite en comparaison des autres secteurs; il ne comprend que trois chalets. Il se trouve à l'intérieur de l'IFP, du site marécageux et d'une zone alluviale et de reproduction de batraciens d'importance nationale; en outre, il fait frontière avec un objet de l'inventaire des bas-marais. Les chalets se trouvent dans la forêt, mais ils sont entourés en grande partie de surfaces artificielles (gazon). Il y a des enrochements sur la berge devant les chalets et plusieurs pontons sur le lac. Immédiatement devant les chalets, toute végétation riveraine fait défaut. Des deux côtés de cet accès au lac, il y a de vastes roselières, qui n'ont cessé de s'élargir au cours des 30 dernières années. La section de rive devant les chalets n'a au contraire pas évolué. En 1979, la ligne de rive à cet endroit se situait encore à la même hauteur que dans les tronçons voisins, à l'exception des percées qui existaient déjà à l'époque; depuis lors, elle s'est retirée d'environ 50 m. Vue depuis le lac, la ceinture de roseaux présente une brèche marquée; la rive consolidée avec les chalets apparaît comme un corps étranger. Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave, renforcée par les lourdes interventions sur la rive. La végétation naturelle a été entièrement détruite par endroits et son développement est considérablement perturbé. La zone des chalets forme un élément artificiel dans un secteur de rive autrement très naturel dans l'ensemble. Bien qu'elle occupe une surface relativement petite en comparaison d'autres zones et que les activités de loisirs liées à l'utilisation des trois chalets soient comparativement faibles, elle constitue globalement une atteinte grave. Cette affirmation vaut également pour les chalets pris individuellement. L'examen d'une photographie aérienne actuelle (portail cartographique de l'Etat) corrobore pleinement les constatations des experts: (image supprimée) Il apparaît ainsi que l'Etat pouvait, sans violer la loi, et en particulier les droits acquis liés à l'implantation initiale du chalet dans les années 1950, prévoir le démantèlement de la construction mobilière et de ses dépendances dans la planification litigieuse. Ce faisant, l'autorité intimée était en droit non seulement d'anticiper la résiliation du bail, mais également le refus d'éventuels travaux de reconstruction du chalet sur l'art. ttt RF. Elle pouvait procéder de la sorte dans le cadre de la planification dès lors que la DIME est non seulement compétente pour adopter le PAC, mais également pour refuser l'autorisation spéciale nécessaire à la reconstruction. Cette manière de procéder n'entraîne aucun désavantage pour les recourants dès lors que, par la présente procédure, ils ont bénéficié d'un contrôle concret de la décision les concernant. 7. Les considérants qui précèdent s'appliquent aussi directement à la décision d'approbation de la modification du PAC.

Tribunal cantonal TC Page 29 de 29 8. Mal fondés, les recours 602 2022 25 et 602 2022 26 doivent ainsi être rejetés. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter solidairement 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 décisions séparées. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête : I. Les procédures 602 2022 25 et 602 2022 26

sont jointes. II. les recours sont rejetés. Partant, les décisions attaquées du 30 novembre 2021 sont confirmées. II. Les frais, par CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants. Ils sont compensés avec les avances de frais effectuées, à savoir CHF 1'000.- dans le dossier 602 2022 25 et CHF 1'000.- dans le dossier 602 2022 26. 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.