

# FR\_GERICHTE 602 2022 27 vom 8. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2022\\_27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_27)

FR: FR\_GERICHTE 602 2022 27 du 8 octobre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2022 27 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 26 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 26 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. Intégrées dans le lot 5, secteur Delley-Portalban, Motte, les maisons de vacances, sises eee, fff, ggg et hhh, figurent parmi celles dont le démantèlement est requis dans le PAC. Elles ont été aménagées sur le terrain privé de l'Etat (actuellement, art. iii du registre foncier de Delley-Portalban) au bénéfice d'autorisations à bien plaie accordées le 9 janvier 1956 (chalet n° eee), le 20 août 1952 (chalet n° fff), le 6 juin 1960 (chalet n° ggg) et le 22 août 1952 (chalet n° hhh). Il ressort du dossier que, pour les chalets n° eee, fff et ggg, l'autorisation a été transférée aux actuels bénéficiaires après que ceux-ci eurent signé une déclaration confirmant qu'ils avaient connaissance des ACE de 1963 et de 1983 et qu'ils s'engageaient à en respecter toutes les dispositions. S'agissant du chalet n° hhh, un transfert formel d'autorisation par décision du Conseil d'Etat ne figure pas au dossier; le nom de D. \_\_\_\_\_ ayant simplement été ajouté sur l'autorisation initiale de 1952. Le 7 juillet 2020, A. \_\_\_\_\_, propriétaire du chalet n° eee, a fait opposition au projet de PAC mis à l'enquête publique dont elle a demandé l'annulation en déplorant qu'aucune étude n'a été menée pour analyser l'impact positif des chalets sur la protection de la nature, surtout compte tenu du développement du tourisme prévu par le PAC. Elle a estimé en outre que le processus démocratique a été bafoué dès lors que la décision du Grand Conseil (du 15 mars 2007) d'approuver la solution proposée des contrats-nature n'a pas été respectée; de plus, le Conseil d'Etat n'a pas attendu que le Grand Conseil se prononce sur la pétition déposée (le 9 octobre 2018) à ce propos par les propriétaires de chalets avant de mettre en œuvre la révision du PAC. Elle s'est plainte également du fait que les propriétaires de chalets n'ont pas été consultés avant la mise à l'enquête publique du projet. A l'issue de la séance de conciliation du 29 avril 2021, l'opposante a maintenu son opposition.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 26 Le 13 juillet 2020, C. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_ et D. \_\_\_\_\_, propriétaires respectifs des chalets n° fff, ggg et hhh se sont aussi opposés à la modification du PAC en concluant à la suppression des art. 15, 16 et 17 du règlement du PAC qui prévoient le démantèlement des chalets et la procédure applicable. Ils ont fait valoir que les conditions prévues par l'ACE de 1963 pour permettre les démolitions des constructions n'étaient pas remplies, que les ACE de 1963 et de 1983 ne sont pas demeurés en vigueur, mais qu'ils étaient caducs lorsqu'ils ont été remis en vigueur, illégalement dès lors que, faute de base légale formelle, ils ne peuvent pas déployer un effet rétroactif proprement dit. A leur avis, l'ACE de 1983 constitue une nouvelle autorisation d'utilisation, octroyée sans échéance. Par ailleurs, ils ont indiqué que l'obligation de démantèlement viole les principes généraux du droit: légalité, protection de la bonne foi et interdiction de l'arbitraire. Ils ont critiqué aussi le préavis de la CFNP qu'ils estiment partial,

dénué de rigueur scientifique et détaché des circonstances concrètes du cas d'espèce. Par ailleurs, la pesée des intérêts effectuée par la DIME est incohérente du moment que la place de tir d'aviation de Forel, qui engendre de nombreuses nuisances, peut demeurer alors que les chalets qui n'en produisent aucune, ne le peuvent pas. Ils ont prétendu enfin que, dès l'instant où, en raison du principe d'accession, les chalets sont passés dans la propriété de l'Etat, les bénéficiaires des autorisations n'ont pas à payer les frais de démantèlement. Une séance de conciliation a eu lieu le 26 mars 2021 au terme de laquelle les opposants ont aussi maintenu leur opposition. Par décisions du 30 novembre 2021, la DIME a rejeté les oppositions. Elle a estimé tout d'abord qu'au-delà des termes utilisés dans les ordonnances successives de 1952, 1963 et 1983 qui subordonnaient à "autorisation" l'utilisation du domaine privé de l'Etat, les parties avaient en réalité conclu un contrat de bail de droit privé concernant la mise à disposition d'un terrain nu pour l'installation de maisons de vacances, considérées comme étant des constructions mobilières; dans la mesure où le projet de PAC litigieux implique le retrait ou la démolition de celles-ci, leurs propriétaires avaient qualité pour s'y opposer. Sur le plan formel, la DIME a estimé que la procédure de révision du PAC avait été suivie conformément à la loi. En effet, il n'y avait aucune obligation de consulter les propriétaires de chalet lors de la procédure préalable, dès lors que c'est dans le cadre de la mise à l'enquête du projet de planification que les particuliers sont entendus et peuvent faire valoir leur droit. De même, il a été estimé que la révision du PAC est justifiée non seulement en raison de l'écoulement du temps depuis son adoption en 2002, mais aussi suite à la modification des circonstances consécutive à l'arrêt du Tribunal fédéral de 2009 et à l'expertise de la CFNP. Enfin, le Conseil d'Etat a donné son accord à la modification dudit plan lors de sa séance du 7 mars 2017. Sur le fond, la DIME a écarté les différentes critiques émises par les opposants au sujet de l'expertise de la CFNP. Rappelant que toutes les maisons de vacances concernées se situent dans le périmètre de l'IFP n° 1208 et dans le site marécageux d'importance nationale OSM n° 416, elle a constaté que, du moment que le canton entend en l'espèce établir une planification qui englobe un secteur compris dans ces périmètres, il accomplit une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, de sorte qu'une expertise de la CFNP était obligatoire. Celle-ci lie les autorités non seulement sur les faits, mais également en tant qu'elle qualifie juridiquement ceux-ci en lien avec les buts de protection et en déterminant l'étendue, l'importance et le degré de l'atteinte aux biotopes considérés. L'autorité de planification ne peut s'écarter des conclusions de la CFNP que pour des motifs sérieux ou une mauvaise appréciation du droit. Or, dans le cas particulier, la DIME a considéré que la méthode d'analyse de la CFNP n'était pas critiquable et qu'elle a tenu compte de l'intégralité des faits pertinents pour se prononcer. Après avoir procédé à des inspections locales et sur la base des suivis

Tribunal cantonal TC Page 8 de 26 faunistiques de l'AGC, elle a clairement constaté qu'aussi bien la présence des chalets que leur mode d'exploitation constituent une grave atteinte aux biens protégés et qu'aucune autre mesure que le démantèlement des constructions n'est envisageable. Examinant la méthode utilisée par la CFNP, la DIME est arrivée à la conclusion qu'il n'existait aucun motif impérieux justifiant de s'écarter de l'expertise et de ses conclusions. En particulier, la production en cours de procédure du rapport de l'entreprise Pöyry du 26 juin 2018 et celui du Dr. Claude Vaucher de 2015 par les opposants n'était pas de nature à remettre en cause l'expertise fédérale. En substance, le simple fait que certaines espèces d'oiseaux se soient habituées à la présence humaine est sans effet sur la constatation topique que d'autres espèces, plus craintives et plus menacées, sont dérangées par celle-ci à l'intérieur même du périmètre protégé. De même, il importe

peu, sous l'angle de la protection imposée par l'inscription à l'inventaire, que d'autres causes concomitantes puissent aussi déranger la faune. Pour la DIME, il ne se justifie pas de tolérer l'atteinte grave consécutive à la présence des chalets, dûment constatée par la CFNP, sous prétexte que d'autres nuisances existent. L'expertise a démontré que les objectifs de protection découlant des inventaires ne pouvaient pas être atteints en raison de la présence des maisons de vacances et cabanes de pêche. Au demeurant, l'autorité a souligné que le fait que la construction des chalets soit antérieure à l'établissement des inventaires n'implique pas que ces constructions y aient été intégrées d'une manière ou d'une autre, forçant le canton à devoir les maintenir. Elles ne figurent ni dans la catégorie "atteinte à supprimer" ni dans celle "objet à maintenir" des inventaires, dès lors qu'au moment de leur élaboration la décision de mettre un terme aux "autorisations" et d'exiger la remise en état des lieux des terrains avait déjà été prise par les autorités cantonales (ACE de 1983). Répondant aux critiques des opposants qui lui reprochaient de n'avoir pas procédé à une pondération complète des intérêts en présence, la DIME a indiqué tout d'abord que, dans la mesure où le PAC est entièrement classé dans l'inventaire fédéral des sites marécageux, la protection des marais par l'art. 78 al. 5 Cst. est absolue et exclut la prise en considération d'autres intérêts; la garantie de la propriété, la garantie de la situation acquise, la protection de la bonne foi et le principe de la proportionnalité ne sauraient faire obstacle à la protection de ces sites et ne lui sont pas opposables. Cette interdiction complète de la pesée des intérêts s'applique dans le cas d'atteintes portées aux paysages marécageux inscrits à l'inventaire; elle n'intervient pas dans la délimitation initiale du périmètre d'un objet à protéger. Du moment que la modification du PAC ne porte pas en l'occurrence sur la délimitation des réserves, mais sur l'ajout de dispositions visant à faire cesser l'atteinte grave aux objets protégés, aucune pesée des intérêts n'est à effectuer par l'autorité de planification. Cela étant, vu l'historique du dossier, la DIME a cependant constaté que le démantèlement des constructions mobilières des opposants, prévu dès la conclusion des contrats, est justifié par la protection constitutionnelle accordée aux sites marécageux. De même, sous l'angle de l'égalité de traitement, il a été souligné que les infrastructures auxquelles les opposants se réfèrent pour exiger le maintien de leurs installations ne sont pas comparables dès lors que les "fenêtres" existantes hors du périmètre des réserves (ports, etc.) ont été fixées lors de la délimitation du PAC en 2002 et ne sont pas remises en cause. Par ailleurs, déjà prévue dans le plan directeur intercantonal de 1982, la création sur une largeur de 200 mètres d'un site réservé aux loisirs dans le secteur de Font (périmètre à prescriptions particulières PP 4) en lieu et place des chalets supprimés n'a pas été contestée par la CFNP, qui a, en revanche, requis que cette installation soit réalisée au profit d'un aménagement simple et peu invasif, de manière à donner aux habitants de Font un accès aux rives, tout en respectant ce milieu naturel. Cette situation unique dans le PAC n'est pas en contradiction

Tribunal cantonal TC Page 9 de 26 avec le démantèlement prescrit. En effet, l'enlèvement des maisons de vacances vise à faire cesser une atteinte grave constatée par la CFNP aux objets protégés, alors que les mesures relatives au tourisme doux tendent à garantir un accès limité aux réserves, dans un but de sensibilisation du public. Le tourisme doux est en effet possible sur la base des inventaires et la DIME a fait en sorte de respecter les prescriptions de la CFNP afin de le rendre conforme aux objectifs de protection. A l'avenir, le projet ne pourra aller au-delà de ce que permet la réglementation du PAC et l'OFEV devra être consulté sur le projet communal avant toute mise en œuvre. Le canton prendra les mesures éventuellement nécessaires pour maintenir le tourisme, en particulier au site de loisirs de Font, dans la proportion prévue dans le PAC. Autre objet critiqué par les opposants, la place

de tir de Forel est, pour sa part, de la compétence exclusive de la Confédération et échappe donc à la planification cantonale. Enfin, il a été rappelé que la présence dans le périmètre du PAC d'autres installations potentiellement nuisibles aux objectifs de protection est sans effet sur la réalité de l'atteinte grave provoquée par les chalets, dûment constatée par l'expertise. Peu importe que la surface concernée par ces constructions soit limitée en comparaison avec l'étendue des réserves ou que certaines maisons de vacances ne soient utilisées que quelques mois par an. De même, la gravité de l'atteinte n'est pas compensée par le fait que la présence des chalets et des enrochements construits dans leurs abords ait pu contribuer à stabiliser les rives soumises à l'érosion. D'autres mesures anti-érosion, conformes aux buts de protection de la réserve, sont actuellement possibles qui n'impliquent pas la présence des maisons de vacances et les atteintes qui y sont associées. Il n'est pas non plus décisif que des espèces se soient accommodées de la présence humaine dès lors qu'il est établi que la diminution des espèces rares et typiques des marais ne peut être contrecarrée que par la mise à disposition de surfaces restituées à la nature. Les aspects économiques et émotionnels liés au démantèlement des chalets ne sont pas non plus aptes à remettre en cause la protection des sites marécageux. Sous l'angle de la protection des droits acquis, la DIME a rappelé par ailleurs que, selon l'art. 23d al. 2 let. d LPN, les bâtiments et installations érigés légalement peuvent être maintenus, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. Face à l'atteinte grave constatée par la CFNP, l'autorité a estimé que les conditions de cette disposition ne sont manifestement pas remplies. Quoi qu'il en soit, même si tel était le cas, cette garantie des droits acquis fondés sur la LPN pourrait être restreinte si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté. Or, la DIME a souligné que le démantèlement litigieux n'est que la concrétisation dans une mesure de planification des conditions prévues initialement dans les contrats de bail et les ACE de 1952, 1963 et 1983. Depuis le départ, les locataires étaient conscients des conditions de location. Le fait que la mise en œuvre de la volonté de l'Etat invoquée en 1983 ait pris du temps ne saurait soudainement se révéler disproportionnée par rapport à la protection des biotopes. Pour le surplus, la DIME a écarté les griefs liés à la bonne foi en soulignant que, suite à l'injonction du Tribunal fédéral de régler la question de la présence des chalets dans le périmètre des réserves par le biais d'une planification, il a été impératif pour le canton de requérir une expertise de la CFNP; or, celle-ci a clairement démontré que la solution des "contrats-nature" telle qu'elle avait été envisagée, mais jamais mise en œuvre, dans l'ordonnance du 27 novembre 2007 n'était pas compatible avec la protection garantie par l'inscription des secteurs dans les inventaires fédéraux. Un éventuel maintien des maisons de vacances n'entraîne donc plus en considération, de sorte que l'Etat a été contraint de prononcer le démantèlement litigieux. Il n'y a pas de contradiction dans sa démarche.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 26 Par ailleurs, dans la mesure où aucun chalet des opposants ne figure en tant que bien culturel dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), ni même n'a été recensé à ce titre au niveau cantonal, la DIME, qui a consulté le Service des biens culturels avant de statuer, conteste avoir méconnu l'intérêt public lié au patrimoine dans le cadre de son appréciation. J. Agissant par actes séparés, le 21 janvier 2022, A. \_\_\_\_\_ d'une part (dossier 602 2022 27) ainsi que B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ et D. \_\_\_\_\_ d'autre part (dossier 602 2022 28), tous représentés par les mêmes mandataires, ont contesté auprès du Tribunal cantonal les décisions du

**E. 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 2026/cpf Le Président La Greffière-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.