

FR_GERICHTE 602 2023 81 vom 9. Februar 2024

FR Kantonsgericht, 2024-02-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2023_81

FR: FR_GERICHTE 602 2023 81 du 9 février 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2023 81 del 9 febbraio 2024

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Schutz gegen Feuer- und Elementarschäden

Erwägungen

E. 14

novembre 2001. B. Par courrier du 1er juin 2022, l'ECAB a informé les propriétaires du bâtiment concerné qu'il allait réviser sa valeur d'assurance. A la suite d'une inspection locale du 27 septembre 2022, le Vice-président de la Commission d'estimation des bâtiments du district concerné a estimé sa valeur à CHF jjj.-. Le 30 septembre 2022, l'ECAB a transmis aux propriétaires un premier procès-verbal d'estimation faisant état de la valeur de CHF jjj.-, mais précisant toutefois que le bâtiment en question ne serait pas assuré par l'ECAB. Ce procès-verbal était accompagné d'un courrier expliquant que l'ECAB avait cessé d'assurer les chalets de vacances et autres résidences dans les campings, que les polices existantes avaient toutefois été maintenues, mais qu'en cas de réalisation de transformations importantes, lors d'un changement de propriétaire ou de réestimation après plus de 15 ans, les bâtiments concernés étaient exclus de l'assurance obligatoire. Les propriétaires étaient donc priés de prendre contact avec un assureur privé de manière à établir une couverture d'assurance adéquate pour leur bâtiment. En date du 3 octobre 2022, l'ECAB leur a adressé un procès-verbal d'estimation révisé, indiquant toujours que le bâtiment concerné ne serait pas assuré, mais mentionnant cette fois une valeur d'assurance nulle. Le 12 octobre 2022, un des propriétaires a sollicité de l'ECAB qu'il rende une décision formelle quant au refus d'assurer ce bâtiment. C. Par décision du 17 octobre 2022, l'ECAB a notamment adressé aux propriétaires du bâtiment concerné une police d'assurance immobilière reprenant les données du procès-verbal d'estimation (valeur assurée: CHF 0.-) du 3 octobre 2022. Le 14 novembre 2022, les propriétaires ont formé réclamation contre cette décision, laquelle a été entièrement rejetée en date du 3 juillet 2023. D. Par mémoire du 16 août 2023, les propriétaires ont formé recours contre cette décision sur réclamation auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce que la cause soit renvoyée à l'ECAB pour nouvelle décision. A l'appui de leurs griefs, ils sollicitent notamment du Tribunal cantonal qu'il effectue une inspection locale. E. Dans ses observations du 8 novembre 2023, l'ECAB a conclu au rejet du recours.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 13 F. Par réplique du 20 novembre 2023, les recourants ont maintenu leurs conclusions et précisé certains griefs formulés à l'appui de leur recours. G. Au surplus, les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige. en droit 1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, et après épuisement de la voie de la réclamation préalable (art. 128 al. 1 de la loi fribourgeoise du 9 septembre

2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels, LECAB; RSF 732.11), le recours des propriétaires – qui sont atteints par la décision attaquée et peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) – est recevable en vertu des art. 79 ss, 114 al. 1 let. b et 118 CPJA. En outre, l'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites. 2. Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Le grief d'inopportunité ne peut toutefois être examiné par le Tribunal cantonal que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Tel n'est pas le cas des décisions prises en application de la LECAB. 3. L'objet du litige porte sur la question de savoir si, en procédant à la révision de la situation d'assurance du bâtiment litigieux, c'est à bon droit que l'ECAB a retenu que ce dernier ne pouvait plus être assuré au titre de l'assurance immobilière obligatoire. 3.1. Dans sa décision sur réclamation, l'ECAB retient d'abord que le bâtiment concerné doit être considéré comme une construction légère ayant un caractère provisoire ou temporaire au sens de l'art. 86 let. d du règlement cantonal du 18 juin 2018 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RECAB; RSF 732.1.11) et de la directive 3.12 de la direction de l'ECAB du 27 juin 2018 sur les règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière dans le canton de Fribourg (ci-après: "les règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière"; disponible sur www.ecab.ch/acces-directs, sous "Assurances > Actes normatifs", consulté le 7 février 2024). L'ECAB retient ensuite que le bâtiment litigieux doit également être assimilé à une résidence de camping ou installation similaire au sens de l'art. 86 let. e RECAB. Pour ces motifs, le bâtiment ne peut pas être assuré par le biais de l'assurance immobilière obligatoire.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 3.2. A l'appui de leur recours, les recourants soutiennent d'abord que la procédure applicable à l'exclusion de l'assurance immobilière obligatoire n'a pas été respectée et qu'il serait notamment contraire au principe de la légalité que la direction de l'ECAB puisse contourner celle-ci en réduisant la valeur d'assurance du bâtiment à zéro au lieu de solliciter du conseil d'administration de l'ECAB le prononcé d'un cas d'expulsion. Les recourants font ensuite valoir que l'ECAB aurait retenu à tort que l'autorisation d'utilisation du sol aurait été octroyée par le Conseil d'Etat à titre précaire et que des conditions strictes doivent être réunies pour pouvoir exiger le retrait du bâtiment litigieux, sa démolition et la remise en état du sol. Le bâtiment serait, au contraire, ancré par des pilotis en béton et sa partie inférieure serait entièrement constituée de béton, de sorte que son lien avec le sol serait fort. Ils considèrent donc que celui-ci ne saurait être considéré comme une construction légère ayant un caractère provisoire ou temporaire. Les recourants soutiennent encore que le bâtiment ne serait pas situé en zone de camping, qu'il se trouverait à une distance d'une dizaine de mètres du chalet le plus proche, que l'accès par camion serait tout à fait possible et qu'une station de pompage, accessible par un camion-remorque, se trouverait au bout de la route. Partant, leur bâtiment ne pourrait pas non plus être qualifié de résidence de camping. Pour ces différents motifs, ils plaident que les directives de l'ECAB, et plus particulièrement les règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière, seraient contraires au droit supérieur et qu'elles ne se fonderaient pas

sur une délégation de compétence valable. Les recourants expliquent enfin que l'ECAB a assuré le bâtiment pendant plus de 60 ans, de sorte que son assurabilité par l'assurance immobilière obligatoire ne serait pas impossible, et que sa valeur ne serait pas d'un coup devenue nulle en raison de la procédure de modification du plan d'affectation cantonal des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC Rive Sud) prévoyant notamment le démantèlement des bâtiments situés sur l'art. ggg RF. Ils reprochent donc à l'ECAB d'opérer un revirement dans sa pratique, contraire à la législation pertinente. 4. Dès lors que la loi fribourgeoise du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages (LAssB) a été abrogée le 30 juin 2018 par la LECAB (ROF 2016_118), la question se pose de savoir si la situation juridique doit s'apprécier d'après le droit sous le régime duquel le bâtiment a été assuré lors de sa dernière estimation en 2001 ou d'après le droit applicable au jour de la décision attaquée. 4.1. Selon le régime transitoire prévu à l'art. 132 LECAB, les obligations de l'Etablissement et des propriétaires concernant la section 6 "Assurance immobilière" se règlent d'après le droit sous le régime duquel elles ont pris naissance (al. 1). Les valeurs d'assurance en vigueur sur la base de la loi antérieure le demeurent jusqu'à une nouvelle estimation; elles font également règle pour établir la valeur à neuf (al. 2). Les éléments d'un bâtiment nouvellement inclus dans l'assurance immobilière le sont au moment de l'estimation, respectivement d'une réestimation (al. 3). 4.2. En l'occurrence, lors de sa dernière estimation, le 14 novembre 2001, le bâtiment litigieux a été estimé à la valeur de CHF iii.- et assuré auprès de l'ECAB en application des principes de la LAssB. En revanche, avec la réestimation du bâtiment du 27 septembre 2022, les obligations de l'ECAB et des propriétaires qui en découlent, dont font partie les dispositions relatives à l'obligation d'assurance et aux exceptions à ce principe, sont exclusivement régies par la nouvelle et par ses normes d'exécution. Toute autre interprétation serait manifestement insoutenable, en tant qu'elle

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 conduirait à ce que la réglementation de la LAssB continue à s'appliquer ad aeternam pour l'ensemble du tissu bâti cantonal construit avant l'entrée en vigueur de la LECAB. 5. Cela étant, les recourants s'en prennent d'abord à la manière dont la procédure a été menée. Ils estiment que l'autorité intimée devait suivre la procédure d'exclusion de l'assurance et ne pas se limiter à constater que leur bâtiment n'était plus assuré par l'assurance immobilière obligatoire. Or, leurs critiques reposent sur la prémisse erronée que l'objet de la contestation porte bien sur une question d'expulsion de l'assurance immobilière obligatoire. 5.1. Aux termes de l'art. 77 LECAB, l'assurance immobilière couvre l'ensemble des bâtiments, construits ou en construction, sis sur le territoire cantonal contre les risques liés au feu et aux éléments naturels (al. 1). Elle est obligatoire et fondée sur le principe de solidarité entre tous les propriétaires (al. 2). Tous les bâtiments soumis à l'assurance immobilière obligatoire sont assurés exclusivement auprès de l'ECAB (al. 3). La législation d'exécution peut toutefois prévoir des exceptions à ces principes (al. 4). Sur cette base, le Conseil d'Etat a notamment adopté l'art. 86 RECAP qui dresse une liste des exceptions à l'assurance immobilière obligatoire. En font notamment partie les constructions légères ayant un caractère provisoire ou temporaire, telles que les baraques de chantier, cantines de fête et halles d'exposition, ainsi que les constructions non rigides, comme les halles gonflables et bâtis recouverts de plastiques (let. d), ainsi que les résidences de camping, les mobil-homes, les conteneurs aménageables et autres installations similaires (let. e). 5.2. Dans un autre registre, le législateur cantonal a également délégué au Conseil d'Etat le soin de fixer la procédure et les cas d'exclusion de l'assurance immobilière obligatoire (art. 78 LECAB). Se fondant sur cette délégation,

l'exécutif cantonal a précisé, d'une part, les conditions dans lesquelles une exclusion peut être prononcée (art. 87 al. 1 RECAB) et, d'autre part, la procédure qui doit être suivie et qui prévoit que toute décision d'exclusion doit être précédée d'un avis, puis d'une sommation au ou à la propriétaire, lui fixant un délai raisonnable pour remédier aux défauts constatés et l'informant des risques d'une surprime, voire de l'exclusion pure et simple de l'assurance (art. 88 al. 1 RECAB). 5.3. En l'occurrence, il ressort du texte clair de la loi et de ses dispositions d'exécution qu'il existe une différence fondamentale entre les deux notions précitées. L'art. 77 LECAB délimite avant tout le champ d'application de l'assurance immobilière obligatoire. Il en fixe le principe et délègue au pouvoir exécutif le soin d'en régler les exceptions. Ce faisant, ce dernier a sorti du monopole cantonal certaines catégories d'immeubles et cette sortie n'emporte pas le caractère d'une "sanction"; rien n'interdit à leurs propriétaires de les assurer auprès d'un tiers (art. 90 al. 1 RECAB). A l'inverse, l'art. 78 LECAB ne délimite pas le champ d'application de l'assurance immobilière obligatoire. Il s'agit en quelque sorte d'une "sanction" lorsque des défauts sont constatés et que le ou la propriétaire n'y remédie pas. En cas d'exclusion, le bâtiment ou le risque concerné ne peut en effet plus être assuré auprès d'un tiers (art. 79 al. 2 LECAB). 5.4. Ainsi, les recourants se méprennent lorsqu'ils soutiennent que l'objet de la contestation porte sur l'exclusion de leur bâtiment de l'assurance immobilière obligatoire. En réalité, la question que l'autorité intimée a tranchée est celle de savoir si le bâtiment litigieux appartient au champ d'application matériel de l'assurance immobilière obligatoire, ce qu'elle a – en l'espèce – nié. Il s'agit là, en effet, d'une condition nécessaire à son maintien dans le régime obligatoire que l'autorité

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 intimée devait contrôler, en particulier après que la législation pertinente a fondamentalement été révisée depuis la dernière estimation du bâtiment (cf. supra consid. 4) et que le Tribunal examinera dans les considérants qui suivent. Dans ces circonstances, les griefs des recourants selon lesquels la procédure d'expulsion n'a pas été valablement respectée n'ont aucune portée propre. 6. Les recourants plaident ensuite que les règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière adoptées par l'ECAB ne se fonderaient pas sur une délégation de compétence valable. S'ils ne remettent pas en cause le fait que l'art. 74 al. 4 LECAB délègue valablement au Conseil d'Etat le soin de prévoir des exceptions au principe de l'assurance immobilière obligatoire, ils contestent cependant que ce dernier pût sous-déléguer à l'ECAB le soin de délimiter ces exceptions dans ses directives. 6.1. Cela dit, les recourants omettent dans leurs réflexions le fait qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre les ordonnances législatives (d'exécution ou de substitution), d'une part, et les ordonnances administratives, d'autre part. Les premières s'adressent, tout comme les lois, à l'ensemble des autorités et des particuliers et contiennent des règles de droit (cf. ATF 139 II 460 consid. 2.2, 136 I 29 consid. 3.3 et 128 I 167 consid. 4.3). Elles réalisent d'abord la volonté du législateur par des prescriptions détaillées, permettant une meilleure application de la loi, en définissant par exemple certaines notions légales générales, en précisant les modalités pratiques d'application de la loi ou en fixant la procédure applicable (ordonnances d'exécution; cf. ATF 136 I 29 consid. 3.3 et 130 I 140 consid. 5.1). Elles se substituent ensuite à la loi si elles contiennent des règles de droit importantes que l'on devrait trouver en principe dans une loi formelle. Il ne s'agit alors plus de préciser la loi, mais de la compléter par des règles de droit dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base dont elles étendent ou restreignent son champ d'application. Elles confèrent alors aux particuliers des droits ou leur imposent des obligations dont le droit supérieur ne fait pas mention. Pour qu'une

ordonnance puisse contenir de telles règles, il faut que le législateur ait délégué le pouvoir de les adopter à l'auteur de l'ordonnance (ordonnances de substitution; cf. ATF 139 II 460 consid. 2.2 et 136 I 29 consid. 3.3). A l'inverse, afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans les secondes parfois appelées aussi directives, règles, circulaires ou instructions (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1 et 121 II 473 consid. 2b). Leur fonction principale est de garantir l'unification et la rationalisation de la pratique. Ce faisant, elles permettent également d'assurer l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilitent le contrôle juridictionnel (cf. ATF 141 V 175 consid. 4.1 et 131 V 42 consid. 2.3; arrêt TC FR 602 2018 130 du 11 avril 2019 consid. 7.1). Elles ne contiennent pas nécessairement que des éléments mineurs ou d'importance secondaire. Plusieurs d'entre elles sont susceptibles d'affecter, parfois même directement, la situation juridique des particuliers. On parle, dans ce cas, d'ordonnances administratives à portée externe et celles-ci devraient en principe être publiées (cf. ATF 142 II 13 consid. 9.1 et 141 III 401 consid. 4.2.2; MALINVERNI et al., Droit constitutionnel suisse, vol. I, 4e éd. 2021, no 1678). Cela dit, les ordonnances administratives n'acquièrent pas force de loi et ne lient ni les administrés ni les tribunaux (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1). Elles ne dispensent pas l'administration de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce, mais servent surtout à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité. Elles ne peuvent en outre pas sortir du cadre fixé par la législation qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacunes, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 141 V 175 consid. 4.1 et 138 II 536 consid. 5.4.3). Dans la mesure où ces ordonnances assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.1; arrêt TC FR 603 2022 50 du 13 mai 2022). 6.2. En l'occurrence, le chiffre 2.3 des règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière dit notamment ce qui suit, étant précisé que cet extrait est le seul pertinent pour l'examen de la solution du litige: "[...] De même, lorsque le ou la propriétaire du bâtiment n'est ni le ou la propriétaire du bien-fonds ni le ou la bénéficiaire d'un droit distinct et permanent grevant le bien-fonds et inscrit au registre foncier, la construction est considérée comme une construction légère avec un caractère provisoire (art. 86 lit. d) [...]." 6.3. Quoiqu'en pensent les recourants, cet extrait ne contient pas directement de nouvelles règles de droit. Il n'institue notamment pas de nouvelles exceptions, ne définit pas les modalités pratiques de la mise en œuvre de la loi et ne règle pas la procédure. Il n'a d'autre but que d'assurer l'application uniforme de l'art. 86 let. d RECAB et d'expliquer l'interprétation que l'autorité en donne. Il ne dispense notamment pas l'ECAB de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce, ce qu'il a d'ailleurs fait dans sa décision en expliquant pourquoi il considérait que le bâtiment litigieux rentrait dans les exceptions au principe de l'assurance immobilière obligatoire et ne pouvait donc pas être assuré en se fondant avant tout sur l'art. 86 let. d et e RECAB. Dans ces circonstances, les recourants ne s'auraient appuyer sur la jurisprudence du Tribunal cantonal rendue dans l'arrêt 604 2019 16, tant les circonstances du cas d'espèce divergent. Dans cet arrêt, le Tribunal cantonal précisait que la réglementation des principes de fixation des tarifs de ramonage ne pouvait être sous-déléguée par le Conseil d'Etat à l'ECAB, dès lors que l'ECAB ne constituait pas une Direction du Conseil d'Etat (cf. arrêt TC FR 604 2019 16 du 19 février 2021 consid. 2.1.2), que la loi n'énonçait pas au moins dans ses grandes lignes les principes ou le mode de calcul de ces tarifs (consid. 3.4.3) et que ces principes ne

constituaient ni des points secondaires, ni des points de nature essentiellement technique (consid. 4.3). Autrement dit, le Tribunal cantonal a retenu que les directives de l'ECAB sur la fixation des tarifs de ramonage comportaient des règles primaires. Or, comme déjà souligné, la fixation des exceptions au principe de l'obligation d'assurance est inscrite à l'art. 86 RECAP, norme de substitution dont les recourants ne contestent pas la validité et l'ECAB s'est contenté de préciser, dans une ordonnance administrative, comment il fallait comprendre certaines catégories d'exception. 6.4. Partant, la question litigieuse n'est pas tant de savoir si les règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière reposent sur une délégation de compétence valable, mais plutôt si, dans le cas d'espèce, l'autorité intimée n'est pas sortie du cadre fixé par l'art. 86 RECAP en considérant que le bâtiment litigieux n'était pas soumis à l'assurance immobilière obligatoire. 7. La décision attaquée se fonde en premier lieu sur l'exception de l'art. 86 al. 1 let. d RECAP, lequel prévoit que les "constructions légères ayant un caractère provisoire ou temporaire" ne sont pas assurées par le biais de l'assurance immobilière obligatoire.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 7.1. Il n'est pas contestable que la notion de "construction légère ayant un caractère provisoire ou temporaire" de l'art. 86 RECAP est une notion juridique indéterminée sujette à interprétation que le Tribunal revoit avec un plein pouvoir de cognition. Il serait toutefois contraire à l'essence de son contrôle juridictionnel qu'il rejette une interprétation soutenable d'une notion juridique indéterminée et qu'il s'en écarte surtout lorsqu'il ne dispose pas lui-même des connaissances techniques spécifiques. 7.2. Cela étant, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que le droit cantonal des assurances immobilières s'appuie sur les critères développés par le droit civil afin de délimiter les constructions immobilières des constructions mobilières (cf. arrêt TC FR 602 2012 144 du 23 mai 2013 consid. 2b; STRAUSS, Objets assurés, in GLAUS/HONSELL [éd.], Assurance des bâtiments, Commentaire systématique, 2010, p. 111 no 12). Ce principe, déjà reconnu par le Tribunal cantonal sous l'empire de la LAssB, vaut encore aujourd'hui sous le régime de la LECAB. Selon l'art. 677 al. 1 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), on entend par construction mobilière, les constructions légères, telles que chalets, boutiques, baraques, élevées sans l'intention de les y établir à demeure. D'après la jurisprudence, deux critères doivent ainsi être pris en compte afin de déterminer si l'on est en présence d'une construction mobilière: l'intention du propriétaire de l'immeuble (critère subjectif), ainsi que l'intensité du lien qui unit la chose au fonds (critère objectif; cf. ATF 105 II 264 consid. 1a; arrêts TF 5D_77/2017 du 25 octobre 2017 consid. 3.3; 4C.293/2001 du 11 décembre 2001 consid. 4b). 7.3. Lorsqu'une construction n'a pas été montée à titre d'installation permanente ni dans l'intention d'être reliée durablement au sol, elle revêt donc un caractère provisoire au sens du droit cantonal des assurances et est réputée être une construction mobilière (cf. arrêt TC FR 602 2012 144 du 23 mai 2013 consid. 2b; STRAUSS, p. 111, n°12). Tel est également le cas lorsque le but est passager, c'est-à-dire s'il est par nature limité dans le temps, même s'il peut subsister pendant plusieurs années. La condition d'un lien durable avec le sol est ainsi exclue lorsque le sol est mis à la disposition du propriétaire de la construction à titre précaire, en prêt ou en location (cf. arrêt TA FR 2A 2001 83 du 25 février 2003 consid. 3c). Le fait que la construction soit qualifiée de bâtiment par la police des constructions ou qu'un permis de construire ait été nécessaire ne change rien à sa qualification en droit des assurances immobilières (cf. arrêts TC FR 602 2012 144 du 23 mai 2013 consid. 2b; TA FR 2A 2001 83 du 25 février 2003 consid. 4d). Dans ces conditions, on ne voit pas que l'ECAB se soit écarté sans raison des principes légaux et jurisprudentiels qui régissent l'assurance

immobilière obligatoire en considérant au chiffre 2.3 de ses règles de délimitation entre l'assurance immobilière et l'assurance mobilière que, "lorsque le ou la propriétaire du bâtiment n'est ni le ou la propriétaire du bien-fonds ni le ou la bénéficiaire d'un droit distinct et permanent grevant le bien-fonds et inscrit au registre foncier, la construction doit être considérée comme une construction légère avec un caractère provisoire au sens de l'art. 86 let. d RECAP". Un tel critère s'inscrit dans la jurisprudence du Tribunal cantonal en la matière et la Cour de céans ne voit pas qu'il serait nécessaire de s'en écarter dans le cas d'espèce. 7.4. En l'occurrence, il apparaît que le bâtiment litigieux a été construit en 1960 sur une surface qui lui a été attribuée par autorisation d'utilisation du sol délivrée par le Conseil d'Etat, mais dont les recourants ne sont pas propriétaires, qui doivent s'acquitter d'une redevance annuelle à l'Etat de Fribourg. Cette autorisation est accordée à bien plaisir et l'Etat peut, en tout temps, moyennant un préavis de six mois, exiger d'eux la démolition du bâtiment et de ses accessoires, ainsi que le rétablissement des lieux dans leur état primitif. Cette autorisation du sol n'est pas inscrite au registre

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 foncier, de sorte que, selon la jurisprudence précitée, cette relation s'apparente à tout le moins à un contrat de bail. Elle peut en effet être supprimée, moyennant un préavis et sous certaines conditions, ce qui empêche de considérer que le lien entre le bâtiment et le sol est permanent, comme cela aurait pu être le cas si le droit avait été inscrit au registre foncier. Il en va d'autant plus ainsi que le retrait de l'autorisation implique la démolition du bâtiment et le rétablissement des lieux dans leur état primitif. 7.5. En ces circonstances, on ne peut raisonnablement pas retenir le caractère permanent du lien du bâtiment litigieux avec le sol. S'il est vrai que le bâtiment est construit depuis plus de soixante ans et que sa valeur a été évaluée à CHF jjj.-, les recourants ne bénéficient d'aucun droit distinct et permanent inscrit au registre foncier et ne peuvent pas se prévaloir qu'un tel droit aurait été acquis vu les termes de l'autorisation octroyée. Leurs critiques selon lesquelles la partie inférieure du bâtiment serait entièrement constituée de béton ne permettent pas non plus de revenir sur les constats qui précèdent, dès lors que cette obligation constitue justement une condition de l'autorisation octroyée par le Conseil d'Etat. Partant, le Tribunal estime que c'est à bon droit que l'autorité intimée a retenu que le bâtiment litigieux devait être considéré comme une construction légère avec un caractère provisoire et qu'il ne pouvait donc pas être assuré sous le régime de l'assurance immobilière obligatoire. 8. Sur le vu de ce qui précède, le recours pourrait déjà être rejeté dans son ensemble, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner encore si le bâtiment des recourants constitue une "résidence de camping ou une autre installation similaire" au sens de l'art. 86 let. e RECAP. Cela étant, par surabondance de moyens, il convient d'admettre que ce dernier ne pourrait pas non plus être assuré auprès de l'ECAB pour ce motif également. 8.1. Le Tribunal fédéral a déjà précisé que, si les cantons peuvent introduire un monopole d'assurance pour l'ensemble des immeubles, il ne leur est en principe pas interdit de ne le faire que pour certaines catégories d'immeubles (cf. ATF 124 I 25 consid. 4c). Il est donc admissible que l'ECAB n'assure pas certains bâtiments, comme les résidences de camping ou d'autres installations similaires. Cette option ne constitue pas une inégalité de traitement contraire à la Constitution, car l'art. 86 let. e RECAP s'appuie sur des considérations objectives et défendables. On conçoit aisément que de telles résidences ou installations ne présentent pas les mêmes caractéristiques que le reste du tissu bâti et font face à des risques qui leur sont bien spécifiques en raison notamment de leur emplacement, de leur méthode de construction ou encore des règles de construction. Le fait qu'il puisse y avoir certains cas limites ne constitue pas encore une inégalité de traitement. 8.2. En l'occurrence, il est patent

que l'autorisation d'utilisation du sol octroyée par le Conseil d'Etat pour la construction du bâtiment litigieux est limitée à la construction d'un cottage – d'une cabane de pêche – sur le terrain appartenant à l'Etat de Fribourg. Celui-ci est situé hors zone, sur le domaine public des rives du lac, sur un périmètre de protection de la nature (PPN) inscrit au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) et faisant partie de la réserve naturelle de la Grande Cariçaie. Le bâtiment est accessible par un chemin sans issue qui longe la rive sud du lac de Neuchâtel sur environ 600 mètres après le chemin K. _____ . Ce dernier, accessible depuis la route

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 L. _____, est étroit (largeur d'une voie de circulation) et ne permet ainsi que difficilement le croisement des véhicules. Décrit, lors de sa première mise à l'assurance, comme un "chalet de week-end", le bâtiment litigieux présente une combinaison de bois sombre et de béton blanc (au niveau des pilotis), avec un toit incliné couvert de tuiles. Il dispose d'une petite terrasse en bois à l'étage et de deux emplacements de parkings fermés par des portes en bois, situés entre les pilotis. 8.3. Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi l'autorité intimée aurait constaté les faits de manière inexacte ou violé le droit en retenant que ce bâtiment pouvait être assimilé à une résidence de camping ou une installation similaire au sens de l'art. 86 let. e RECAB. Quoi qu'en pense les recourants, et même si un "camion d'une taille au moins équivalente à celle d'un camion de pompier, auquel était en plus accrochée une imposante remorque (4 roues)" eût pu intervenir sur les lieux, il y a une dizaine d'années comme ils l'allèguent, il est un fait que le secteur n'est que difficilement accessible aux services d'intervention en tant qu'il se situe au cœur de la réserve de la Grande Cariçaie et de nombreux végétaux. Le chemin d'accès, sans issue, est étroit, ne permet que difficilement le croisement des véhicules et est fréquemment emprunté par des promeneurs, ce qui constitue un risque supplémentaire spécifique en situation d'intervention d'urgence. Le bâtiment litigieux est, de plus, construit dans un matériau inflammable, proche de nombreux arbres et végétaux, qui plus est au sein d'un périmètre de protection de la nature, de sorte que le risque de dommage environnemental et de pollution du sol en cas de sinistre est également spécifique à la situation particulière du bâtiment concerné, peu importe la distance d'implantation aux limites des chalets les plus proches, ou que celui-là soit proche d'une station de pompage. Il convient à ce titre de rappeler que l'objectif de la loi est non seulement la protection des personnes et des biens, mais également celle des animaux et de l'environnement (cf. art. 2 LECAB). On ne voit ainsi pas en quoi l'inspection locale requise par les recourants apporterait des éléments de faits pertinents que le Tribunal ne connaisse pas déjà sur la base des éléments qui figurent au dossier et de la situation géographique de l'immeuble. Par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et 125 I 127 consid. 6c/cc), il convient donc formellement de rejeter leurs réquisitions en ce sens. 8.4. Partant, c'est bien plus en raison de son emplacement au cœur d'une zone de protection de la nature, au bord du lac et entouré de nombreux arbres et végétaux, et sans lien de droit durable avec le sol (cf. supra consid. 7.4) que le bâtiment court des risques spécifiques dus aux incendies et aux éléments naturels. Il présente ainsi des caractéristiques objectives et défendables similaires à celles qui justifient que soient sorties les résidences de camping et autres installations similaires du cercle des bâtiments soumis au régime solidaire de l'assurance immobilière obligatoire. Les arguments des recourants selon lesquels leur bâtiment ne se trouverait pas en zone de camping sont à ce titre sans pertinence, en tant qu'il a déjà été considéré que les règles sur la police des constructions ne modifient en rien sa qualification en droit des assurances immobilières (cf. supra consid. 7.3). Il n'en va pas autrement de la

planification locale. Dans ce contexte, l'issue de la procédure de modification du plan d'affectation cantonal des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC Rive Sud) prévoyant notamment le démantèlement du bâtiment litigieux n'est donc pas de nature à influencer le sort de la présente cause. Pour les mêmes motifs, il importe peu de savoir comment et dans quelle mesure le bâtiment en question est imposé par les autorités fiscales. Sa valeur fiscale n'a aucune incidence sur le fait que celui-ci soit ou non soumis à l'assurance immobilière obligatoire.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 Les recourants ne parviennent ainsi pas à convaincre en quoi l'interprétation de la notion de "résidence de camping et autres installations similaires" de l'autorité spécialisée en matière de prévention contre les incendies et les éléments naturels serait insoutenable. 8.5. Dans ce contexte, les recourants ne peuvent pas non plus se prévaloir de ce que leur bâtiment aurait été assuré pendant plus de soixante ans. Ce faisant, ils se fondent, ne serait-ce qu'implicitement sur une violation de la protection de la bonne foi et du principe de la confiance (art. 8 al. 2 CPJA), en ce sens que l'ECAB leur aurait donné par là-même l'assurance de ce qu'un tel bâtiment pouvait être assuré dans l'assurance immobilière obligatoire. D'après la jurisprudence toutefois, pour se plaindre avec succès de la violation de ce principe, l'administré doit notamment établir que le comportement de l'administration l'a conduit à adopter un comportement qui lui est préjudiciable et que la réglementation n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. not. ATF 131 II 627 consid. 6.1; arrêt TC FR 601 2018 166 du 9 décembre 2019 consid. 3). Or, aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce. D'une part, la LAssB, en vigueur lorsque la dernière estimation non litigieuse du bâtiment litigieux a eu lieu, a été abrogée le 30 juin 2018 par la LECAB (cf. supra consid. 4). Celle-là ne prévoyait, contrairement à celle-ci, aucune exception à l'obligation d'assurance pour les résidences de camping et autres installations similaires (art. 1 al. 2 LAssB). De plus, et c'est là peut-être la différence fondamentale qui justifie un traitement différencié, elle offrait aux propriétaires des bâtiments non soumis à l'obligation d'assurance la possibilité de s'assurer néanmoins auprès de l'ECAB à titre facultatif (art. 1 al. 3 LAssB), de sorte que, saisi d'une demande de se soumettre volontairement à l'assurance, ce dernier n'avait pas à examiner si le type de bâtiment concerné pouvait ou non être assuré. Cette possibilité n'existe en revanche plus dans la législation actuelle. D'autre part, il est toujours possible pour les recourants d'obtenir une couverture auprès d'un tiers afin d'assurer leur bâtiment contre les dommages causés par le feu ou les éléments naturels, de sorte qu'ils n'ont pas non plus apporté la démonstration d'un comportement qui leur soit préjudiciable. Dans ces circonstances, les critiques des recourants selon lesquelles l'ECAB serait revenu sur sa pratique tombent à l'eau. Il n'a fait que s'adapter aux changements législatifs adoptés par le Grand Conseil et par le peuple fribourgeois en votation populaire du 21 mai 2017. 8.5. Il suit de là qu'il y a lieu de confirmer le constat selon lequel le bâtiment litigieux doit également être considéré comme une résidence de camping ou comme une installation similaire au sens de l'art. 86 let. e RECAP et qu'il ne peut, pour cette raison aussi, pas être assuré sous le régime de l'assurance immobilière obligatoire. 9. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que tous les arguments soulevés par les recourants pour expliquer pourquoi la décision attaquée ne devrait pas être confirmée tombent à faux. Par conséquent, le recours est entièrement mal fondé et doit être rejeté. 10. Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). En l'espèce, il se justifie de

fixer les frais à CHF 3'000.- et de les compenser par l'avance de frais de même montant prestée le 15 septembre 2023.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants (art. 137 CPJA). L'autorité intimée n'y a pas droit non plus (art. 139 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Des frais de procédure de CHF 3'000.- sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà prestée. 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 9 février 2024/jfr/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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