

Modification du plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel

Rapport explicatif et de conformité
au sens de l'art. 47 OAT

Juin 2020



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD



8 juin 2020

Bureau spécialisé en aménagement du territoire

Archam et Partenaire SA
Route du Jura 43
1700 Fribourg
026 347 10 90

Tables des matières

1	Introduction	7
2	Contexte légal et de planification.....	8
2.1	Contexte général.....	8
2.2	Cadre légal.....	9
2.2.1	Droit fédéral.....	9
2.2.2	Droit cantonal.....	9
2.3	Plan d'affectation cantonal.....	10
2.3.1	Historique.....	10
2.3.2	Contenu et portée du plan d'affectation cantonal en vigueur	10
2.3.3	Conditions d'approbation de 2002.....	11
3	Justification et objectifs de la modification du PAC.....	12
3.1	Adaptation au droit et à la planification d'ordre supérieur	12
3.1.1	Décisions du Canton, jurisprudence cantonale et fédérale.....	12
3.1.2	Inventaires fédéraux à prendre en compte	12
3.1.3	Plan directeur cantonal.....	14
3.1.4	Objectifs de modification du plan d'affectation cantonal.....	14
3.2	Problématique des constructions existantes	15
3.2.1	Historique.....	15
3.2.2	Situation juridique	17
3.2.3	Expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage.....	17
3.2.4	Constructions et installations concernées	18
3.2.5	Objectif du démantèlement des constructions et installations.....	19
4	Objets de la modification.....	21
4.1	Méthodologie.....	21
4.1.1	Catégories de modification.....	21
4.1.2	Éléments nouveaux sur les plans.....	24
4.1.3	Éléments non représentés ou supprimés	24
4.2	Modification des plans	25
4.2.1	Plan n° 1 : Réserve naturelle de la Baie d'Yvonand	25
4.2.2	Plan n° 2 : Réserve naturelle de Cheyres.....	26
4.2.3	Plan n° 3 : Réserve naturelle des Grèves de la Corbière.....	27
4.2.4	Plan n° 4 : Réserve naturelle des Grèves d'Ostende.....	28
4.2.5	Plan n° 5 : Réserve naturelle des Grèves de la Motte.....	30
4.3	Modifications du règlement.....	31
4.3.1	Modifications principales (hors procédure de démantèlement)	31
4.3.2	Démantèlement des constructions (procédure et mise en œuvre).....	33
4.4	Conséquence des modifications du PAC	34
5	Conformité au droit supérieur	35
5.1	Buts et principes de l'aménagement du territoire	35
5.2	Loi sur la protection de la nature et inventaires fédéraux.....	35
5.3	Loi sur la protection de l'environnement.....	35
5.4	Autres législations spéciales	36
5.5	Pesée des intérêts en présence	36

6	Procédure d'adoption du PAC	37
6.1	Processus d'élaboration.....	37
6.1.1	Implication des autorités et milieux intéressés.....	37
6.2	Procédure selon la LAtEC (art. 20 ss).....	38
6.2.1	Examen préalable	38
6.2.2	Enquête publique et approbation.....	39
Annexe 1	Préavis de la CFNP du 12 octobre 2012	41
Annexe 2	PAD Port de Gletterens (plan)	43

Tableau des abréviations

Abréviations	Libellé
ARSUD	Association des riverains de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat
AGC	Association de la Grande Cariçaie
CE	Conseiller d'Etat
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DGE-BIODIV	Division biodiversité et paysage (VD)
DTP	Direction des travaux publics
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATeC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (FR)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LPNat	Loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage (FR)
LPNMS	Loi cantonale sur la protection de la nature, des monuments et des sites (VD)
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OBat	Ordonnance fédérale sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale
OFEFA	Office fédéral des exploitations des forces aériennes
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OIFP	Ordonnance fédérale concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
ONI	Ordonnance fédérale sur la navigation intérieure
OPN	Ordonnance fédérale sur la protection de la nature et du paysage
OROEM	Ordonnance fédérale sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAD	Plan d'aménagement de détail
PAL	Plan d'aménagement local
PDCant	Plan directeur cantonal
PDir	Plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat
PPP	Périmètre à prescriptions particulières
ReLATEC	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (FR)
RF	Registre foncier
RPNat	Règlement sur la protection de la nature et du paysage (FR)
SAEF	Service archéologique
SeCA	Service des constructions et de l'aménagement
SEn	Service de l'environnement
SFN	Service des forêts et de la nature
TC	Tribunal cantonal
TF	Tribunal fédéral

1 Introduction

Les réserves naturelles de la Grande Cariçaie, situées le long de la rive sud du lac de Neuchâtel, connaissent une biodiversité remarquable d'importance internationale qu'il s'agit de préserver. Souhaitant concrétiser les mesures de protection de ces milieux naturels d'exception, l'Etat de Fribourg a adopté le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC) en 2002.

Cela étant, depuis plus de 30 ans, la présence de constructions et installations situées dans le périmètre des réserves est controversée, dans le sens où elles génèrent un effet négatif sur la faune et la flore. La pérennisation de ces constructions est ainsi en contradiction avec les objectifs des bases légales relatives à la protection de la nature.

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont confirmé que la présence de ces constructions et installations n'était pas compatible avec la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

L'Etat de Fribourg a l'intention de réaliser une protection adéquate des réserves naturelles. Pour ce faire, il a lancé un processus de modification du PAC. Cette procédure d'aménagement, prévue par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), permet de régler la suppression des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves et de donner un cadre clair pour les travaux de remise en état des sites.

Par la même occasion, une réflexion a été menée afin de faciliter et améliorer l'accueil du public en clarifiant l'accessibilité des secteurs terrestres (accès libre ou chemins balisés) et lacustres (plage et accès à l'eau).

Le présent rapport explique et justifie la méthode ainsi que le choix pour la modification du PAC des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel en vue du démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves. Il constitue le rapport explicatif et de conformité au sens de l'art. 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) qui accompagne les modifications du plan d'affectation cantonal.

Les terrains concernés par le processus de démantèlement des constructions et installations sont une propriété du Service des forêts et de la nature (SFN), unité administrative subordonnée à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), et pour certains, de propriété privée. La procédure de modification du PAC est quant à elle menée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et son Service des constructions et de l'aménagement (SeCA).

2 Contexte légal et de planification

2.1 Contexte général

Les milieux naturels présents sur la rive sud du lac de Neuchâtel sont nés de la première correction des eaux du Jura à la fin du 19^e siècle. Dû à leur cadre privilégié, ils hébergent un quart des espèces de la flore et de la faune au niveau national et représentent le plus grand ensemble marécageux lacustre du pays.

Au total, le site protégé de la Grande Cariçaie comprend huit réserves naturelles qui s'étendent sur près de 40 km, pour une superficie totale d'environ 3'000 hectares. Il se compose principalement de trois entités paysagères : les forêts, les marais et la beine lacustre.

Ces réserves naturelles ont la particularité d'être pour certaines à cheval sur deux cantons (Fribourg et Vaud). Le périmètre situé sur le territoire fribourgeois est constitué des réserves naturelles suivantes, représentées par cinq plans :

- **Plan n° 1** : Réserve naturelle de la Baie d'Yvonand
(partiellement sur la commune de Cheyres-Châbles)
- **Plan n° 2** : Réserve naturelle de Cheyres
(sur les communes de Cheyres-Châbles et Estavayer)
- **Plan n° 3** : Réserve naturelle des Grèves de la Corbière
(partiellement sur la commune d'Estavayer)
- **Plan n° 4** : Réserve naturelle des Grèves d'Ostende
(partiellement sur les communes de Gletterens et Delley-Portalban)
- **Plan n° 5** : Réserve naturelle des Grèves de la Motte
(partiellement sur la commune de Delley-Portalban)

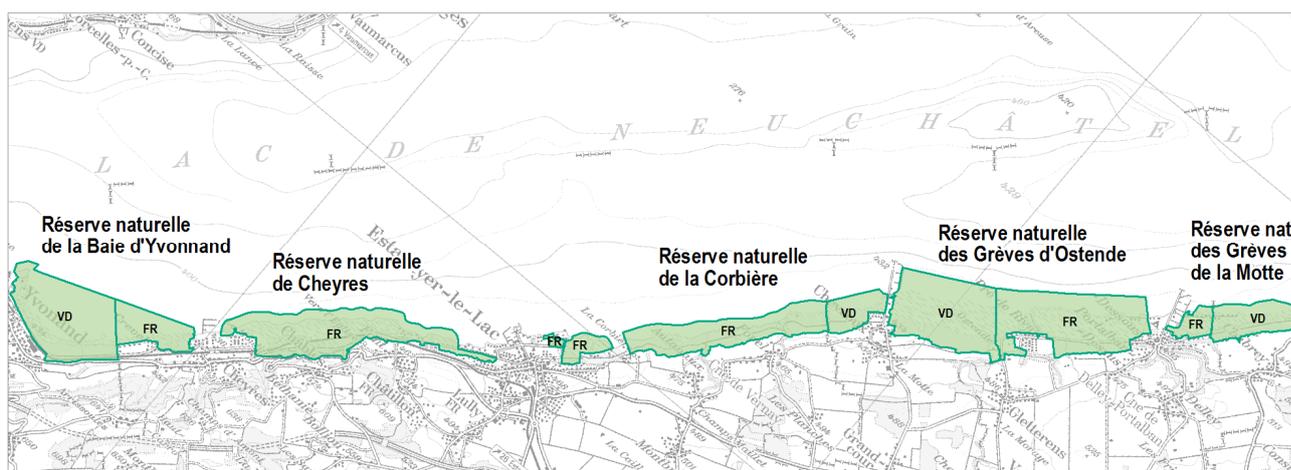


Figure 1 : Localisation des réserves naturelles du canton de Fribourg (source : Archam 2019)

2.2 Cadre légal

La présente modification du PAC est soumise aux législations fédérales et cantonales présentées ci-après.

2.2.1 Droit fédéral

Aménagement du territoire

- Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)
- Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)

Protection de la nature et du paysage

- Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)
- Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)
- Ordonnance du 1er mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux)
- Ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (Ordonnance sur les bas-marais)
- Ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (OBat)
- Ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP)
- Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (Ordonnance sur les zones alluviales)
- Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM)

Protection de l'environnement

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)

2.2.2 Droit cantonal

Aménagement du territoire

- Loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)
- Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC)

Protection de la nature et du paysage

- Loi cantonale du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)
- Règlement du 27 mai 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat)

2.3 Plan d'affectation cantonal

2.3.1 Historique

Réalisé au début des années 2000, cet instrument de planification se base sur les réflexions et objectifs développés dans le plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat (ci-après : plan directeur de 1982), établi conjointement par les cantons de Vaud et Fribourg et adopté en juin 1982.

Le plan directeur de 1982 s'inscrit dans un contexte qui visait à identifier des efforts de protection à mettre en œuvre pour la Grande Cariçaie. En effet, la même année, elle a été notamment inscrite à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Par la suite, elle est devenue une réserve biogénétique du Conseil de l'Europe (1985) et a été inscrite à la liste des objets de la Convention Ramsar (1990). Dans les années '90, l'ordonnance sur la protection des sites marécageux et les ordonnances relatives à la protection des biotopes sont également entrées en force.

Souhaitant concrétiser les mesures de protection de ces milieux naturels d'exception de manière uniforme et coordonnée, l'Etat de Fribourg a décidé d'élaborer un plan d'affectation cantonal (PAC), alors que le canton de Vaud a mis en œuvre les mêmes mesures de protection dans un instrument de droit cantonal qui lui est propre.

2.3.2 Contenu et portée du plan d'affectation cantonal en vigueur

Le PAC a été approuvé le 6 mars 2002 par la Direction des travaux publics (DTP) – actuelle DAEC – et est entré en vigueur dès son approbation afin que les mesures de protection prévues puissent être réalisées rapidement en raison d'Expo 02 et de son impact considérable sur la rive sud du lac de Neuchâtel.

Conformément à l'art 26 LATeC du 1^{er} novembre 1999, la DTP a mis à l'enquête publique le PAC par avis dans la feuille officielle (FO) n° 45 du 10 novembre 2000. Cet instrument de planification cantonale subsidiaire a été établi pour protéger l'ensemble des milieux naturels de la rive sud du lac de Neuchâtel de manière uniforme et simultanée. Il a pour objectifs de conserver le paysage naturel, de préserver les écosystèmes qui le constituent, d'offrir aux espèces indigènes (en particulier à celles qui sont menacées) les conditions nécessaires à leur maintien et d'attribuer à certaines zones naturelles une vocation d'accueil et de sensibilisation du public.

Le PAC répond aux dispositions des ordonnances sur les sites marécageux, sur les bas-marais ainsi que sur les zones alluviales et prévoit un ensemble de mesures spécifiques de gestion, d'aménagement, de réglementation et d'accueil du public. Les mesures concernent la navigation, l'accessibilité et l'accueil du public dans les secteurs terrestres, des dispositions particulières à certaines réserves et pour d'autres domaines. Le PAC de 2002 n'a toutefois pas réglé le sort juridique des résidences secondaires existantes, qu'il a réservé à une législation spéciale (art. 12).

Formellement, le PAC de 2002 est constitué des éléments suivants :

- cinq plans d'affectation des réserves naturelles, à l'échelle 1:5'000
- un règlement
- un rapport explicatif



2.3.3 Conditions d'approbation de 2002

Suite à l'approbation de la DTP le 6 mars 2002, des modifications des plans et du règlement avaient été demandées et devaient faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête. Ces conditions d'approbation ont été analysées et ont été intégrées ou non dans le présent dossier de modification, en fonction de leur pertinence actuelle.

De plus, suite à l'approbation du plan d'aménagement de détail régissant le secteur du port de Gletterens, la DAEC avait également indiqué dans son approbation que le PAC devait être modifié en conséquence pour se mettre en conformité à la situation locale. Cette adaptation est également prise en compte dans le présent dossier.

3 Justification et objectifs de la modification du PAC

3.1 Adaptation au droit et à la planification d'ordre supérieur

3.1.1 Décisions du Canton, jurisprudence cantonale et fédérale

En 2002, le Grand Conseil a traité un postulat de deux députés visant à ce que le "maintien des chalets construits sur la rive sud du lac de Neuchâtel soit assuré par un contrat nature entre propriétaires de chalets et canton" (Rapport n° 304 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 12 décembre 2006). Dans la mise en œuvre de ce postulat, le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance du 27 novembre 2007 relative à l'établissement d'un contrat nature pour les chalets de vacances sis sur le domaine de l'Etat de Fribourg à l'intérieur des réserves naturelles.

Plusieurs associations suisses de protection de la nature (ASPO, ProNatura et WWF) ont fait recours contre cette décision. Le Tribunal fédéral, statuant sur recours des associations, a considéré l'ordonnance "contrat nature" comme une réglementation assimilable matériellement à un plan d'affectation (art. 14 LAT), dans la mesure où elle réglait de façon contraignante l'utilisation du sol pour chaque parcelle. En d'autres termes, l'Etat devait choisir une procédure offrant les garanties juridiques de l'art. 33 LAT, tant en faveur des propriétaires des maisons de vacances que des associations (arrêt du TF 1C_408/2008). Les recours ont donc été admis et la cause renvoyée au Tribunal cantonal (TC) pour qu'il statue sur le fond. Dans son jugement du 25 septembre 2009, le Tribunal cantonal a estimé que le respect de l'art. 33 LAT supposait que les cantons soumettent leurs plans d'affectation à la procédure d'enquête publique prévue par la LATeC. Ces dispositions n'ayant pas été respectées lors de l'approbation de l'ordonnance, les lacunes procédurales de l'ordonnance étaient trop importantes pour être réparées par une autorité judiciaire. Le Tribunal cantonal a donc annulé l'ordonnance contestée et conclu qu': *"il appartiendra[ait] aux autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire de décider si elles veulent reprendre l'idée des "contrats nature" et, dans ce cas, comment réaliser cet objectif par le biais d'une procédure de plan conforme à la LATeC"* (arrêt du TC n° 602 2009-50).

Par la force des choses, cette procédure a remis en question la stratégie cantonale destinée à régler le sort de ces constructions. Vu que le plan d'affectation cantonal existait déjà, le Conseil d'Etat a décidé de modifier l'art. 12 du règlement pour fixer les conditions du démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves, ayant ainsi recours à une procédure conforme à l'art. 33 LAT et aux exigences posées par le Tribunal fédéral.

3.1.2 Inventaires fédéraux à prendre en compte

Les objectifs de protection de la nature sont régis par la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature (art. 1 LPN). De plus, selon l'art. 5 LPN, le Conseil fédéral établit des inventaires d'objets d'importance nationale. La mise en œuvre des ordonnances de protection fédérales exige le démantèlement de ces constructions et installations situées dans le périmètre des réserves, car elles ne sont pas compatibles avec les objectifs de protection de la nature et du paysage. En effet, des dérogations aux buts de la protection ne sont admises que pour les constructions et installations dont l'emplacement s'impose par leur destination et qui servent un intérêt public prépondérant d'importance nationale.

Le périmètre des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (Grande Cariçaie) est délimité en fonction des différents inventaires fédéraux suivants :

Paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)

Bases légales : art. 6 LPN et OIFP

Objet concerné : objet n° 1208 "Rive sud du lac de Neuchâtel"

Sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale

Bases légales : art. 23c, al. 1 LPN, art. 23d LPN, art. 4 et 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux

Objet concerné : site marécageux n° 416 "Grande Cariçaie"

Bas-marais d'importance nationale

Bases légales : art. 4, 5 et 8 de l'ordonnance sur la protection des bas-marais

Objets concernés : objets n° 645, 647, 648, 649, 650 et 1112 dénommés "Grèves du lac", 652 "La Grève"

Zones alluviales d'importance nationale

Bases légales : art. 4, 5 et 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales

Objets concernés : objets n° 203 "Les Grèves d'Yvonand-Cheyres", 204 "Les Grèves de Cheyres-Font", 205 "Les Grèves d'Estavayer-le-Lac-Chevroux", 206 "Les Grèves de Chevroux-Portalban et 207 "Les Grèves de Portalban-Cudrefin"

Sites de reproduction de batraciens d'importance nationale

Bases légales : art. 6, 7 et 11 OBat

Objets concernés : objets n° FR 5 "Les Grèves, Gletterens-Portalban", FR 210 "La Grève, La Grande Gouille", FR 211 "La Grève, Autavaux-Forel", FR 214 "Les Grèves Cheyres sud" et FR 215 "Les Grèves, Cheyres-Font"

Réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale

Bases légales : art. 1 OROEM

Objets concernés : objet n° 5 "Chevroux jusqu'à Portalban" et n° 6 "Yvonand jusqu'à Cheyres"

L'objectif de ces inventaires consiste à améliorer et à valoriser les différents objets protégés dans leur ensemble, ainsi que leurs éléments individuels. Cela doit être considéré chaque fois que l'occasion se présente, par exemple aux échéances de permis de concession ou dans le cadre de nouvelles planifications.

La présente modification du PAC améliore la prise en compte des objets protégés, en prenant toutes les mesures nécessaires pour démanteler les constructions et installations existantes et remettre en état les sites atteints dans la Grande Cariçaie.

3.1.3 Plan directeur cantonal

Le thème 307 *Biotopes* du plan directeur cantonal a pour objectifs de conserver de manière intacte les biotopes existants, de favoriser la revitalisation des milieux naturels altérés et de créer de nouveaux biotopes. En vertu du droit cantonal (LATEC et LPNat), le Conseil d'Etat a la possibilité d'établir des plans d'affectations cantonaux pour tous les objets d'importance nationale et cantonale, ce qu'il a effectivement fait entre 2000 et 2002 avec l'élaboration du PAC qui a permis d'harmoniser les mesures de protection le long de la rive sud du lac de Neuchâtel.

Comme principe de base, ce thème indique qu'il faut éviter toute atteinte à un objet inventorié au niveau cantonal ou communal et respecter les objectifs de protection et de gestion des biotopes recensés. En cas d'atteinte, l'objet doit être prioritairement reconstitué, sinon remplacé.

Les réserves naturelles de la Grande Cariçaie apparaissent comme "milieu naturel et paysager inventorié" sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal (PDCant, état au 02.10.2018).

3.1.4 Objectifs de modification du plan d'affectation cantonal

Selon l'art. 89 al. 3 LATEC, toute modification d'un plan ou d'un règlement doit être justifiée par un changement de circonstances. Le PAC en vigueur date de 2002 et un réexamen intégral de tous ces types d'instruments est prévu tous les 15 ans dans le droit cantonal. Il s'agit donc d'examiner si les mesures de protection qui ont été prévues en 2002 sont toujours d'actualité et les adapter si besoin.

Les objectifs de la modification du plan d'affectation cantonal sont les suivants :

- Premièrement, la situation des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves ayant été jugée non conforme aux dispositions régissant les milieux naturels protégés, elle doit être à présent examinée et des mesures doivent être prises pour rendre l'utilisation du sol conforme aux milieux naturels protégés. Pour régler la nature du sol vis-à-vis des propriétaires, le PAC doit être modifié en supprimant la réserve à la législation spéciale inscrite à l'art. 12 du règlement et en prévoyant le démantèlement de ces constructions.
- Deuxièmement, il s'agit d'examiner si les mesures de protection prévues en 2002 sont toujours d'actualité et les adapter si besoin. Le réexamen de la pertinence des mesures de protection en vigueur se fera essentiellement par le biais du présent rapport.
- Troisièmement, les pièces qui composent le dossier du PAC doivent être mises à jour (plans et règlement). Les plans seront actualisés afin de tenir compte de l'évolution du parcellaire. Tous les secteurs seront traités à l'avenir par le PAC ou par les instruments d'aménagement des communes concernées. De plus, le type d'accès aux secteurs lacustres et terrestres a évolué, le périmètre des réserves a été mis à jour et des adaptations formelles ont été nécessaires.

Réexamen de la pertinence des mesures en vigueur

Un réexamen a été effectué et a démontré que les buts, les objectifs et la réglementation de 2002 sont toujours d'actualité. Les périmètres des réserves sont légèrement adaptés dans des secteurs très précis et sont identifiés dans le présent dossier. D'ailleurs, le cadre légal régissant les objets figurant dans les inventaires fédéraux concernés a évolué en faveur d'un renforcement de la protection de la nature depuis 2002.

Depuis lors, les inventaires ont été révisés et les buts de protection précisés en particulier pour l'IFP. La jurisprudence dans le domaine de la portée des IFP, respectivement des sites marécageux et des réserves d'oiseaux, s'est étoffée et tend à confirmer que la pesée des intérêts dans un site marécageux penche en faveur de la nature.

Depuis 2002, la mise en place des réserves naturelles instaurées grâce à la planification cantonale a permis de maintenir et améliorer la qualité des milieux naturels. Une révision du plan d'affectation cantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel n'est donc pas nécessaire. Seules des modifications ponctuelles permettent de définir un cadre pour régir ce milieu naturel de manière adéquate pour les quinze prochaines années. Le principal manque actuel réside dans l'absence de traitement de la problématique des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves.

Nécessité d'adaptations ponctuelles

Concernant les plans, des adaptations ponctuelles ont été réalisées afin de répondre aux exigences formelles actuelles de la LATeC :

- Structure, contenu et terminologie de la légende
- Représentation et superposition des couches
- Simplification des plans

Concernant le règlement, outre la modification de l'art. 12 concernant le démantèlement, d'autres articles méritaient des adaptations ponctuelles quant à leur formulation, afin de rendre plus opérationnelle la mise en œuvre du PAC et son interprétation.

3.2 Problématique des constructions existantes

3.2.1 Historique

Depuis les années 1920 et jusqu'en 1962, des maisons de vacances ont été érigées par des privés sur le domaine public de l'Etat de Fribourg, sur la base d'autorisations accordées à bien plaisir et pour une durée indéterminée. Les modalités et conditions de ces autorisations ont été définies dans l'arrêté du 27 mai 1952, remplacé ensuite par celui du 31 décembre 1963. En outre, certaines constructions ont été érigées sur des terrains privés.

Dès juin 1982, avec l'adoption du plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat (PDir) établi pour assurer la protection de ces milieux, le Conseil d'Etat a prévu, dans son arrêté du 26 avril 1983, que les autorisations d'utiliser le domaine public à l'intérieur des périmètres des zones naturelles seraient incessibles et non renouvelables dès qu'elles arriveraient à échéance le 31 décembre 1998. Ce délai a été repoussé au 31 décembre 2008 par arrêté du 24 juin 1997, sans remettre toutefois en cause le principe de la démolition des constructions et la remise en état des lieux.

Le règlement du PAC approuvé en 2002 renvoyait à une législation spéciale pour régler la situation des résidences secondaires. Le sort de ces constructions a ainsi été fixé au moyen d'une ordonnance relative à l'établissement d'un contrat nature en 2007, abrogeant l'arrêté de 1983 et l'échéance de démolition. Ces contrats signés entre l'Etat et les propriétaires devaient être renouvelables tous les cinq ans et répondre à des conditions présentant des bénéfices pour l'environnement (mise en conformité d'aménagements et équipements, règles strictes, augmentation de la redevance, etc.).

Les chalets restaient également transmissibles au conjoint et aux descendants directs. La procédure judiciaire ayant mené à l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 juillet 2009 a entraîné l'abrogation de l'ordonnance "contrats nature" par le Tribunal cantonal (voir point 3.1.1). Par conséquent, les arrêtés précédents (1983 et 1998) sont demeurés en vigueur.

Le 6 mai 2011, une expertise a été demandée par le Canton à la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) afin d'analyser la situation de ces constructions le long de la rive sud du lac de Neuchâtel (voir point 3.2.3). Le préavis de la CFNP, confirmé par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), apporte la conclusion suivante : les constructions et installations situées dans le périmètre des réserves constituent une atteinte grave aux milieux naturels concernés, de sorte qu'elles doivent être démantelées et les sites renaturés.

Le tableau ci-après résume chronologiquement les principaux faits liés à ces constructions :

1920-1962	Construction des maisons de vacances
27 mai 1952	Arrêté du Conseil d'Etat prévoyant des autorisations à bien plaie pour les propriétaires des chalets
31 décembre 1963	Arrêté du Conseil d'Etat mettant à jour l'arrêté de 1952 pour une utilisation rationnelle du terrain, le contrôle des constructions et une adaptation du tarif des émoluments et redevances
1er juin 1982	Adoption du plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat Premières annonces en vue de la démolition des maisons de vacances
26 avril 1983	Arrêté du Conseil d'Etat instaurant des mesures concernant les maisons de vacances sur le domaine public et privé de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel L'échéance des autorisations accordées à bien plaie pour les maisons de vacances est fixée au 31 décembre 1998 (date d'adoption le 30.10.1984)
24 juin 1997	Modification de l'arrêté avec le prolongement de l'échéance au 31 décembre 2008
6 mars 2002	Approbaton du PAC L'art. 12 mentionne que la question des chalets reste traitée par la législation spéciale
27 novembre 2007	Ordonnance relative à l'établissement de "contrats nature" pour les chalets de vacances situés sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel
16 juillet 2009	Arrêt du TF concernant le choix de la procédure
25 septembre 2009	Arrêt du TC abrogeant l'ordonnance "contrats nature" de 2007
12 octobre 2012	Préavis de la CFNP
23 mai 2014	Confirmation du préavis de la CFNP par l'OFEV

3.2.2 Situation juridique

Les maisons de vacances sises sur les terrains en propriété de l'Etat de Fribourg ont été construites sur la base d'autorisations accordées par l'Etat à bien plaie et avec statut précaire. Les conditions d'utilisation du domaine public ou privé de l'Etat sont réglées dans l'arrêté du 31 décembre 1963. Cet arrêté fixe le caractère précaire du droit d'utilisation puisque "*l'Etat peut en tout temps, moyennant un préavis de six mois, exiger du bénéficiaire la démolition ou le déplacement des constructions et le rétablissement des lieux dans leur état primitif [...]*" (art. 2 let. b).

L'arrêté du 26 avril 1983 instaurant des mesures concernant les maisons de vacances mentionne que l'arrêté de 1963 demeure applicable (art. 6 al. 3). Il fixe l'échéance des autorisations accordées à bien plaie au 31 décembre 2008 (art. 2 al. 2) et confirme le principe de démolition des maisons de vacances aux frais de leur propriétaire, avec remise en état des terrains (art. 2 al. 4).

Le règlement du PAC de 2002 n'a pas réglé la situation des constructions existantes dans les réserves naturelles, mais a renvoyé à une législation spéciale. Le Conseil d'Etat s'est donné ainsi un temps de réflexion pour définir une stratégie de gestion de ces constructions et éditer une ordonnance "contrats nature", finalement invalidée suite à la procédure par-devant le Tribunal fédéral en 2009.

Actuellement, ces constructions ne respectent pas l'arrêté du 26 avril 1983, puisque les autorisations sont échues depuis le 31 décembre 2008. L'Etat a continué à percevoir les taxes dues, conformément à l'arrêté de 1963 (toujours en vigueur).

3.2.3 Expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage

Voir annexe 1 : Préavis de la CFNP du 12 octobre 2012

En 2011, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) ont mandaté la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) pour établir une expertise concernant les constructions érigées en milieu naturel sur la rive sud du lac de Neuchâtel.

L'expertise a démontré que le maintien des constructions et de leurs aménagements annexes était en contradiction avec les objectifs de protection de plusieurs inventaires fédéraux (sites marécageux, zones alluviales, bas-marais et sites de reproduction de batraciens d'importance nationale). En effet, elles portent une atteinte grave aux milieux naturels concernés. Avec leur importante biodiversité, ces milieux doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible. Ils doivent par ailleurs être renaturés chaque fois que l'occasion se présente.

La conclusion de l'expertise est la suivante :

"[...] 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 [...] portent une atteinte grave à l'objet IFP n° 1208 et ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'art. 6 LPN." (CFNP, octobre 2012, p. 24)

En complément, la CFNP indique que tout compromis concernant les maisons de vacances ne peut être envisagé :

"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." (CFNP, octobre 2012, p. 24)

Dès lors, la CFNP conclut que l'unique solution compatible avec la protection des inventaires est de mettre en place un processus de démantèlement des constructions et installations situées dans les réserves :

"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 renaturation des sites." (CFNP, octobre 2012, pp. 24-25)

Ces conclusions ont été confirmées par l'OFEV le 23 mai 2014.

3.2.4 Constructions et installations concernées

La fragmentation des milieux naturels par des habitations et des routes constitue l'un des principaux problèmes de la Grande Cariçaie. Ces constructions et installations devaient être à l'origine très simples et modestes (maisons de vacances) et se sont progressivement transformées. Avec leurs infrastructures liées (chemins d'accès et pontons par exemple), elles sont préjudiciables à ces milieux naturels et entraînent des modifications importantes de la topographie et de la végétation. De plus, les va-et-vient liés aux activités de loisirs ou à l'habitation dérangent la faune qui séjourne dans ces zones et les surfaces avoisinantes.

Les constructions et installations présentes dans les réserves se situent entièrement à l'intérieur du périmètre IFP et de la zone marécageuse. Cela représente 181 constructions, dont 62 localisées sur le territoire vaudois. Pour le canton de Fribourg, les 118 constructions et 1 cabane de pêcheur se situent dans des secteurs de propriété cantonale représentant des ensembles cohérents. En outre, deux constructions isolées se situent partiellement ou totalement sur des terrains appartenant à des propriétaires privés.

Elles sont identifiées par lot :

- Lot 1 – secteur Cheyres, dans la réserve de Cheyres (Cheyres-Châbles)
- Lot 2 – secteur Font, dans la réserve de Cheyres (Estavayer)
- Lot 3 – secteur Forel, dans la réserve des Grèves de la Corbière (Estavayer)
- Lot 4 – secteur Delley-Portalban, Ostende, dans la réserve des Grèves d'Ostende (Delley-Portalban)
- Lot 5 – secteur Delley-Portalban, Motte, dans la réserve des Grèves de la Motte (Delley-Portalban)

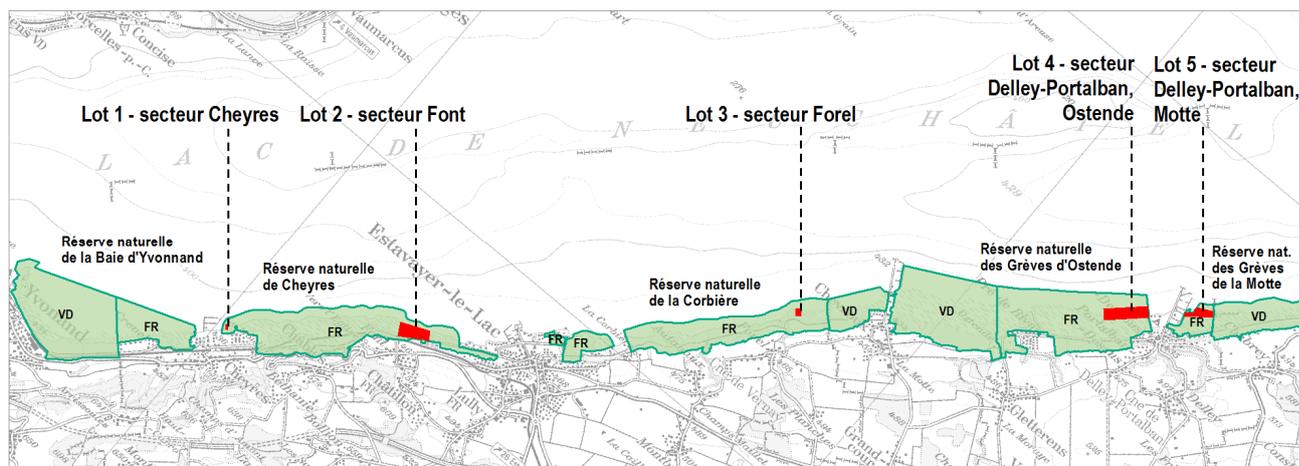


Figure 2 : Localisation des lots de constructions et installations (source : Archam 2019)

3.2.5 Objectif du démantèlement des constructions et installations

La délimitation des inventaires fédéraux et leur mise en œuvre par le biais du PAC de 2002 se sont traduites par la définition d'objectifs de protection pour les divers secteurs de la rive sud du lac de Neuchâtel. Dans ces réserves, la nature et son évolution sont prioritaires.

L'Etat de Fribourg se rallie aux conclusions de la CFNP démontrant que les constructions et installations sises dans le périmètre des réserves sont contraires à la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage et portent une atteinte grave aux sites protégés. Le démantèlement des constructions et installations problématiques ainsi que la renaturation des sites est ainsi le seul moyen de garantir les objectifs de protection fixés par le droit supérieur. De plus, cette démarche est conforme au cadre légal cantonal, puisque l'art. 52 LPNat prévoit le rétablissement de l'état conforme au droit lorsqu'une atteinte a été portée aux biotopes, espèces, paysages et géotopes protégés.

Dans cette perspective, l'Etat de Fribourg concrétise cette volonté de préserver les écosystèmes de la rive sud par l'outil d'aménagement du territoire que constitue le PAC.



Figure 3 : Exemples de constructions (source : Archam 2018)

Par ailleurs, les secteurs dans lesquels se situent ces "maisons de vacances" comportent de nombreuses petites constructions attenantes : abris de jardin, remises à outils, installations couvertes de pétanque, etc. Certains aménagements sont également liés à l'utilisation ou à la proximité du lac : ouvrages de stabilisation de la rive (murs, enrochements), pontons, plates-formes de détente, etc.

La plupart de ces objets n'ayant pas été autorisée par l'Etat et étant donné qu'ils peuvent se révéler contraires aux buts de protection de la zone, il convient d'identifier, pour chacun, quels sont les aménagements et équipements qui devront être démantelés simultanément à la démolition des "maisons de vacances" attenantes et ceux qui pourront subsister pour des motifs de proportionnalité, ou s'ils n'entravent pas la renaturation de la rive (voir chapitre 4.3.2).

Concernant certains équipements, notamment les routes, ceux qui seront maintenus seront à la charge de la commune concernée, en collaboration avec l'Association de la Grande Cariçaie (AGC).

Pour le reste, la remise en état sera à la charge des propriétaires, conformément aux autorisations accordées, aux arrêtés du Conseil d'Etat et en application du principe de causalité (art. 2 LPE).



Figure 4 : Exemple d'équipements à proximité des constructions (source : Archam 2018)

4 Objets de la modification

4.1 Méthodologie

4.1.1 Catégories de modification

Plusieurs catégories de modification ont été identifiées dans le cadre de la modification des plans. Cette distinction s'effectue par un jeu de couleurs en fonction de la catégorie (n° 1-5). Ces plans sont joints au présent dossier.

Catégorie 1	Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	Etiquette rouge
Catégorie 2	Type d'accès aux secteurs lacustres	Etiquette bleue
Catégorie 3	Type d'accès aux secteurs terrestres	Etiquette jaune
Catégorie 4	Modifications du périmètre des réserves	Etiquette verte
Catégorie 5	Adaptations formelles	Etiquette violette

Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	
Couleur d'identification sur les plans	rouge
Nombre de modifications	5
<p>Cette catégorie identifie les lots regroupant les constructions et installations à démanteler. Il s'agit de mesures totalement nouvelles qui sont à réaliser en priorité. La démolition de ces constructions et la renaturation des sites impliquent d'adapter le degré d'accessibilité par endroit, de supprimer certains chemins et d'interdire l'accès au lac pour la navigation et la baignade (voir autres catégories ci-dessous).</p> <p>Les constructions et installations font à chaque fois partie d'un lot. Au total, cinq secteurs sont identifiés dans les réserves fribourgeoises (voir chapitre 3.2.4).</p>	

Catégorie 2 : Type d'accès aux secteurs lacustres	
Couleur d'identification sur les plans	bleu
Nombre de modifications	2
<p>Dans la mesure du possible, les degrés d'accès des secteurs lacustres n'ont pas été modifiés par rapport aux dispositions actuelles à part pour le secteur devant le lot 4 qui, à terme, sera interdit à la baignade et à la navigation (voir plan n° 4).</p> <p>Les trois types d'accès aux secteurs lacustres sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Secteur lacustre autorisé à la navigation et à la baignade (ONI réservé) ▪ Secteur lacustre signalé comme interdit à la navigation et à la baignade en hiver ▪ Secteur lacustre signalé comme interdit à la navigation et à la baignade 	

Catégorie 3 : Type d'accès aux secteurs terrestres	
Couleur d'identification sur les plans	jaune
Nombre de modifications	25
<p>Secteurs terrestres</p> <p>Deux types d'accès sont représentés sur les plans :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Secteur terrestre de libre accès ▪ Secteur terrestre d'accès limité aux chemins balisés <p>Dans le cadre de cette modification, une systématique simple a été recherchée afin de mieux canaliser le déplacement du public, de conserver la plupart des surfaces intactes et de faciliter la mise en œuvre sur le terrain. Cela implique d'adapter le type d'accès aux secteurs terrestres. Les secteurs en aval de la voie de circulation principale qui traverse les réserves (secteurs côté rive du lac) ont un accès limité aux chemins balisés définis sur les plans, alors que dans les secteurs en amont, l'accès est libre (chemins non définis sur les plans). Ce principe s'écarte quelque peu de la logique première de déterminer l'accessibilité partielle ou totale d'un secteur en fonction de sa richesse biologique, néanmoins elle permet de concilier l'accueil du public et la protection des milieux les plus vulnérables constitués principalement par les marais.</p> <p>Toutefois, cette systématique n'est pas applicable pour la réserve naturelle des Grèves de la Corbière. Des accès autorisés au public ont été définis de manière ponctuelle sur la base de limites naturelles identifiées sur le terrain (voir plan des éléments modifiés n° 3).</p> <p>Sur place, la présence de panneaux d'information permettra de gérer davantage le comportement des visiteurs et d'indiquer les secteurs interdits ou autorisés au public.</p> <p>Voies et chemins</p> <p>Les chemins dans les secteurs de libre accès n'apparaissent pas sur les plans. Dans les secteurs d'accès limités, les types de voie / chemin sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Route (utilisée principalement par les véhicules motorisés et les vélos) ▪ Chemin piétonnier autorisé aux vélos et chevaux ▪ Chemin piétonnier autorisé aux vélos ▪ Chemin exclusivement piétonnier <p>Plusieurs cas de figure apparaissent dans le cadre des modifications : soit certains chemins existaient déjà mais n'étaient pas représentés sur les plans de 2002 (nouvelle mention) ; soit de nouveaux chemins sont / seront réalisés et figurent désormais sur les plans ; soit le type d'accès est modifié (assouplissement ou restriction).</p>	

Catégorie 4 : Modifications du périmètre des réserves	
Couleur d'identification sur les plans	vert
Nombre de modifications	10
<p>Le périmètre des réserves est ajusté afin de correspondre au fond cadastral actuel et au changement d'échelle de représentation par rapport au PAC de 2002 ainsi que de clarifier la limite précise des périmètres régis par le PAC. Il s'agit également d'assurer la cohérence avec les plans d'aménagement local (PAL) des communes concernées.</p>	

Le périmètre des réserves a été adapté à partir du périmètre en vigueur (2002), en fonction :

des critères prioritaires suivants :

- Parcellaire et mensurations officielles (MO)
- Constatations de la nature forestière existantes, sinon lisière selon la MO
- Limite des inventaires des sites marécageux, zones alluviales, sites à batraciens et OROEM

des critères secondaires suivants :

- Eléments naturels (cours d'eau avec berges comprises, haies, etc.)
- Eléments physiques (routes, chemins, voies ferrées, etc.)
- Eléments paysagers (limite marquante du paysage)
- Zones de protection (périmètres archéologiques)

De manière générale, il s'agit d'adaptations minimales considérées comme du toilettage des plans. Les modifications plus importantes (calage sur la constatation de la nature forestière, inventaires fédéraux, etc.) sont identifiées sur les plans des modifications par une couleur verte.

Catégorie 5 : Adaptations formelles

Couleur d'identification sur les plans :	violet
Nombre de modifications	11

Des modifications plus formelles concernent cette cinquième catégorie. Il s'agit notamment d'apporter une clarification de la planification entre l'échelle cantonale et communale, d'organiser plus clairement des dispositions particulières et de mettre en conformité certains éléments avec la LATeC de 2010.

Intégration de périmètres à prescriptions particulières (PPP)

Six périmètres à prescriptions particulières se superposent au secteur terrestre (PPP 1 à PPP 6). La plupart de ces périmètres reprennent des secteurs qui existaient déjà dans le PAC de 2002 et qui ont simplement été actualisés. D'autres PPP sont nouveaux et réglementent des secteurs particuliers se situant dans les réserves.

PPP 1a et 1b

Plan n° 2, réserve de Cheyres
Art. 11 al. 1 du règlement

Ces deux périmètres remplacent des articles du registre foncier (art. 883 et 885 RF), afin d'éviter des problèmes de localisation en cas de mise à jour du cadastre ou de fusion de communes.
(actualisation PAC 2002)

PPP 2a et 2b

Plan n° 2, réserve de Cheyres
Art. 11 al. 2 du règlement

Ces deux périmètres sont créés à la place des articles RF (art. 94, 102, 103, 104, 328, 329, 333 et 334), ceci afin d'éviter des problèmes de localisation en cas de mise à jour du cadastre ou de fusion de communes.
(actualisation PAC 2002)

PPP 3a et 3b

Plan n° 2, réserve de Cheyres
Art. 11 al. 3 du règlement

Ces deux périmètres traitent de la zone agricole de transition.
(actualisation PAC 2002 et nouvelle règle)

<p>PPP 4 "Site de loisirs de Font" Plan n° 2, réserve de Cheyres Art. 11 al. 4 du règlement</p>	<p>Ce périmètre règle les aménagements admis pour l'accueil du public sur le site de loisirs de Font. Le périmètre a été redimensionné à partir d'une vision locale sur le site. (actualisation PAC 2002 et nouvelles règles)</p>
<p>PPP 5 "Village lacustre" Plan n° 4, Grèves d'Ostende Art. 13 al. 1, 2 et 4 du règlement</p>	<p>Ce périmètre règle les activités et les aménagements admis pour l'accueil du public dans le village lacustre de Gletterens. (actualisation PAC 2002 et nouvelles règles)</p>
<p>PPP 6 Plan n° 4, Grèves d'Ostende Art. 13 al. 3 et 4 du règlement</p>	<p>Ce périmètre traite de la zone agricole de transition. (actualisation PAC 2002 et nouvelles règles)</p>

4.1.2 Eléments nouveaux sur les plans

Intégration de pictogrammes "accès au lac"

Les accès au secteur lacustre sont représentés sur les plans. Cela permet d'identifier les endroits où le public a l'autorisation de se baigner selon la signalisation en place.

Autres éléments nouveaux

D'autres éléments nouveaux ou mis à jour figurent sur les plans révisés :

- La délimitation de l'aire forestière dans la Grande Cariçaie ;
- Les constatations de la nature forestière qui concernent uniquement les réserves figurant sur les plans comme éléments superposés, avec date de la décision ;
- Les données cadastrales mises à jour. La qualité des mensurations diffère selon les communes. Le secteur de Font dispose d'une mensuration qui n'est pas encore en vigueur au registre foncier (RF). Une partie du secteur de Cheyres, à proximité du camping, ne dispose pas encore de la mensuration officielle dans une version correspondant aux exigences actuelles.

4.1.3 Eléments non représentés ou supprimés

Secteurs exclus du périmètre du plan d'affectation cantonal

Le site architectural de Font et le plan d'aménagement de détail (PAD) Port de Gletterens sont sortis du périmètre des réserves naturelles (voir ci-dessous), bien qu'ils demeurent inscrits dans l'inventaire fédéral des sites marécageux et l'IFP.

Application de l'ordonnance sur la navigation intérieure

La bande de 25 mètres depuis la végétation émergente, non navigable et issue de l'ordonnance sur la navigation intérieure (ONI), n'est pas représentée sur les plans du PAC. A noter que cette distance doit être respectée pour les roselières / marais, mais ne concerne pas d'autres types de rive (plage, forêt).

Ouvrages spécifiques de lutte contre l'érosion

Cette problématique peut être traitée indépendamment de la modification du PAC. En effet, l'Association de la Grande Cariçaie (AGC), dont le mandat est d'assurer la conservation et l'intégrité des réserves à long terme, a élaboré un plan de gestion de la réserve. Cette planification, découlant des art. 15 al. 3 LPNat et 14 RPNat, contient des mesures ciblées et ponctuelles concernant l'érosion et est suffisante pour régler cette question. Ces mesures seront mises en œuvre par le biais de demandes de permis de construire.

Quant aux ouvrages non-conformes de lutte contre l'érosion mis en place par les propriétaires de maisons de vacances, ils seront en principe maintenus, sous réserve de l'appréciation à mener dans le cadre de la procédure de démantèlement (voir point 4.3.2).

Carte des dangers naturels et espace réservé aux eaux

La carte des dangers naturels permet de localiser les secteurs problématiques dans le but de sécuriser de manière suffisante la population et les biens de valeur notable. Dans le cas présent, les réserves englobent essentiellement des milieux naturels et toute nouvelle construction est interdite dans le périmètre du PAC (art. 8 al. 3 du règlement). De ce fait, il n'a pas été considéré nécessaire de traiter cette carte à ce stade.

L'espace réservé aux eaux (ERE), dont la délimitation est imposée par le droit fédéral, est en cours de définition par le Service de l'environnement (SEn), Section lacs et cours d'eau, et n'existe pas encore pour la zone située au bord du lac de Neuchâtel. Cette question sera donc traitée ultérieurement.

4.2 Modification des plans

Voir onglet " Modifications apportées aux plans "

Les plans des modifications permettent d'obtenir un aperçu de toutes les modifications effectuées. Au total, le dossier de modification du PAC comprend 53 modifications des plans sur les 5 réserves. Pour chaque réserve, un tableau récapitulatif présente le nombre de modifications par catégorie. Des secteurs ou éléments particuliers sont précisés si besoin.

4.2.1 Plan n° 1 : Réserve naturelle de la Baie d'Yvonand

Commune de Cheyres-Châbles

Cette réserve ne connaît pas de grands changements. Seuls les quatre accès au lac sont indiqués pour la baignade en été. Pour le reste, le plan est identique à celui de 2002.

Type de catégorie	Nombre de modifications
Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	0
Catégorie 2 : type d'accès aux secteurs lacustres	0
Catégorie 3 : type d'accès aux secteurs terrestres	0
Catégorie 4 : modification du périmètre des réserves	0
Catégorie 5 : adaptations formelles	1
Total	1

4.2.2 Plan n° 2 : Réserve naturelle de Cheyres

Communes de Cheyres-Châbles et d'Estavayer

La réserve naturelle de Cheyres est la seule qui se trouve entièrement sur le territoire fribourgeois. Cette réserve possède le plus grand nombre de modifications.

Type de catégorie	Nombre de modifications
Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	2
Catégorie 2 : type d'accès aux secteurs lacustres	0
Catégorie 3 : type d'accès aux secteurs terrestres	9
Catégorie 4 : modification du périmètre des réserves	6
Catégorie 5 : adaptations formelles	6
Total	23

Secteur Cheyres : suppression des constructions et installations (lot 1)

Une cabane de pêcheur est située sur le territoire communal de Cheyres-Châbles, non loin du camping. Retirée légèrement du front lacustre, elle est totalement isolée dans un secteur de bas-marais, entre les installations portuaires de Cheyres et celle du Moulin. Il s'agit d'un corps étranger à l'intérieur du périmètre de la réserve qui porte atteinte à l'objet IFP n° 1208, au site marécageux, à la zone alluviale et au site de reproduction de batraciens d'importance nationale et qui n'est donc pas compatible avec les dispositions de l'art. 6 LPN.

Secteur Font : suppression des constructions et installations au profit d'un site de loisirs pour le public (lot 2)

S'étendant sur 200 mètres, ce secteur est accessible par le chemin des lacustres et se situe dans une forêt alluviale. Le plan directeur intercantonal de 1982 définissait cet espace comme destiné aux loisirs, en argumentant que la privatisation de ce secteur devait être empêchée au profit d'une utilisation ouverte au public.

L'expertise de la CFNP a relevé que le maintien des constructions situées dans ce secteur était incompatible avec les objectifs de protection de la nature. Cela étant, la CFNP n'a pas remis en cause ce secteur, mais demandé qu'il soit réalisé 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.

Ainsi, il a été prévu que les constructions soient démantelées et le secteur uniquement destiné aux loisirs. Le périmètre du site a aussi été légèrement déplacé au sud-ouest et le secteur lacustre autorisé à la navigation et à la baignade a été délimité en fonction des éléments en présence (ponton, limite de la roselière, etc.) suite à une vision locale.

La réalisation et la gestion du site de loisirs seront à la charge de la commune d'Estavayer.

Secteur Font : nouveau chemin en direction du site de loisirs de Font

Le projet de cheminement pédestre entre Estavayer-le-Lac et Font proposé par la commune figure sur le plan. Le projet, élaboré en étroite collaboration avec l'AGC et soumis au préavis de l'OFEV, s'inscrit dans la logique du développement d'un tourisme doux dans la région et répond aux conditions d'intégration paysagère et de respect des biotopes protégés.

4.2.3 Plan n° 3 : Réserve naturelle des Grèves de la Corbière

Commune d'Estavayer

Les modifications liées à cette réserve concernent surtout la mise à jour de l'accessibilité des secteurs terrestres.

Type de catégorie	Nombre de modifications
Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	1
Catégorie 2 : type d'accès aux secteurs lacustres	0
Catégorie 3 : type d'accès aux secteurs terrestres	7
Catégorie 4 : modification du périmètre des réserves	2
Catégorie 5 : adaptations formelles	1
Total	11

Secteur Forel : suppression des constructions et installations (lot 3)

Ce secteur se trouve entièrement à l'intérieur de l'IFP, du site marécageux, d'une zone alluviale et d'un site de reproduction des batraciens d'importance nationale. Il fait également frontière avec un objet de l'inventaire des bas-marais.

Deux constructions sises sur des parcelles privées se situent à proximité de la rive. Les divers aménagements artificiels de la rive (hangar à bateaux, pontons, etc.) forment une brèche dans la roselière. Ainsi, de par leur situation isolée au cœur de la réserve, ces constructions et leurs aménagements constituent une atteinte grave aux milieux naturels et doivent être démantelés.

Secteurs terrestres particuliers

Puisque la délimitation amont / aval des voies de communication principales n'était pas adaptée pour cette réserve, l'identification des éléments physiques permettant de délimiter au mieux ces secteurs (barrière, ruisseaux) a été effectuée par vision locale. Des ouvertures ponctuelles ont été définies pour donner un accès à la rive aux secteurs les plus propices à l'accueil du public (voir plan des éléments modifiés n°3).



Figure 5 : Exemple d'éléments physiques identifiés pour délimiter les secteurs terrestres (source : Archam 2019)

Site militaire de Forel

Concernant la place de tir d'aviation située à Forel, une convention datant de 1990 régit son utilisation entre l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes (OFEFA) et la commune d'Estavayer. L'utilisateur verse une certaine somme au fonds intercantonal de recherches et d'économie piscicole géré par une commission intercantonale (FR, VD, NE). Les munitions déposées au fond du lac ne semblent pas porter d'atteinte à l'environnement. Ce secteur n'est donc pas modifié et le périmètre de la place de tir de l'aviation militaire (zone des buts) est représenté à titre indicatif, puisqu'il est régi par le plan sectoriel militaire fédéral.

4.2.4 Plan n° 4 : Réserve naturelle des Grèves d'Ostende

Communes de Gletterens et de Delley-Portalban

Cette réserve connaît des modifications de tout type. Il s'agit essentiellement de simplifier les secteurs d'accessibilité amont / aval et de mettre à jour les chemins.

Type de catégorie	Nombre de modifications
Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	1
Catégorie 2 : type d'accès aux secteurs lacustres	2
Catégorie 3 : type d'accès aux secteurs terrestres	6
Catégorie 4 : modification du périmètre des réserves	2
Catégorie 5 : adaptations formelles	3
Total	14

Secteur de Delley-Portalban, Ostende : suppression des constructions et installations et modification du secteur lacustre (lot 4)

Ce secteur est relativement étroit, les constructions étant alignées le long de la route d'accès, et se situe dans un périmètre OROEM. De ce fait, la station de pompage des eaux usées et le chemin du Ruisseau présents à cet endroit seront supprimés dès qu'une autre station de pompage sera réalisée ailleurs.

Dans un souci de cohérence, le secteur lacustre situé devant les constructions sera interdit à la navigation et à la baignade après la démolition des chalets. Tant que les constructions sont en place, le secteur reste autorisé à la navigation et à la baignade en été. En contrepartie, le secteur lacustre de libre accès devant le port de Gletterens est étendu (voir plan des éléments modifiés n° 4).

PAD Port de Gletterens : sortie du périmètre de la réserve

Voir annexe 2 : PAD Port de Gletterens, plan

L'établissement d'un PAD pour la construction du port et de la plage de Gletterens était prévu dans le PAC de 2002. Ce PAD Plan spécial "Port – Plage" a été approuvé le 3 mai 2006 par la DAEC. Toutefois, plusieurs problèmes se posent en lien avec l'articulation PAD-PAC.

Tout d'abord, le périmètre du PAD se trouve en partie dans la réserve naturelle régie par le PAC et en partie dans la zone à bâtir de la commune de Gletterens régie par le PAL (art. 26 - zone de port et plage). De plus, le port se situe entièrement à l'intérieur du site marécageux d'importance nationale. Avec la construction du nouveau port, le cordon boisé existant a été supprimé et la berge rendue entièrement artificielle (plage et chenal). Par ailleurs, le règlement du PAD contient de nombreuses dispositions relatives au règlement d'utilisation du port.

Pour clarifier la situation, il a été décidé que le port et la plage (secteur I du PAD) et la capitainerie (secteur III du PAD) soient sortis du périmètre du PAC et régis exclusivement par le PAL de la commune. Cette démarche permet de clarifier les périmètres et de sortir du PAC des installations qui sont peu compatibles avec les buts de protection de la nature poursuivis par le PAC. En revanche, les autres secteurs (secteur II et IV roselière et forêt du PAD) sont maintenus dans le périmètre du PAC et devront être sortis du PAD.

Le secteur devra ainsi être adapté en conséquence lors de la prochaine révision du PAL de Gletterens. Une disposition transitoire est prévue dans le règlement du PAC à ce propos (art. 19 al. 3). La future réglementation concernant la zone du port au PAL et le PAD verront leur développement limité du fait que le port se situe à l'intérieur du site marécageux (ce qui implique que l'OFEV soit consulté préalablement), que le périmètre du PAC en fixe les limites extérieures et que toute modification du port suppose le dépôt d'une demande de concession auprès de la DAEC.

PPP 5 "Village lacustre"

Le "Village lacustre", situé sur le territoire communal de Gletterens, est une reconstitution de l'habitat néolithique. Il se situe dans une zone comportant des biotopes particuliers figurant à l'inventaire cantonal des sites de reproduction des batraciens.

Le PAC de 2002 laissait une marge de manœuvre à la commune pour des aménagements légers en faveur de son exploitation. La commune de Gletterens a ainsi prévu dans son PAL des dispositions pour gérer les aménagements dans ce secteur.

Afin de clarifier la situation, le PAC modifié prévoit la création d'un PPP 5. Ce dernier reprend les dispositions de la commune, car elles sont compatibles avec les buts de protection. Ces dispositions devront donc être supprimées du PAL de la commune.

4.2.5 Plan n° 5 : Réserve naturelle des Grèves de la Motte

Commune de Delley-Portalban

La plus grande partie de cette réserve s'étend sur le territoire vaudois. Toutefois, une partie se situe sur le territoire communal de Delley-Portalban, à hauteur de 30 hectares environ. Cette réserve est essentiellement touchée par des modifications liées aux degrés d'accessibilité des secteurs terrestres, aux voies et chemins.

Type de catégorie	Nombre de modifications
Catégorie 1 : Démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves	1
Catégorie 2 : type d'accès aux secteurs lacustres	0
Catégorie 3 : type d'accès aux secteurs terrestres	3
Catégorie 4 : modification du périmètre des réserves	0
Catégorie 5 : adaptations formelles	0
Total	4

Secteur Delley-Portalban, Motte : suppression des constructions et installations (lot 5)

Le secteur comprend des constructions et installations alignées le long de la route d'accès, à l'est du port de Delley-Portalban. L'ensemble des aménagements existants doit être supprimé, hormis le chemin d'accès, qui est maintenu afin d'offrir un accès à la rive pour la population. Son utilisation est ouverte aux vélos et piétons uniquement, car les intérêts biologiques en jeu ne sont pas compatibles avec la présence de chevaux (présence de fourmilières et du papillon *Maculinea*), excepté le premier tronçon.

De plus, il s'agit de l'unique accès au port de pêche professionnelle qui est enclavé dans la réserve, bien qu'il n'en fasse pas partie. Ce tronçon doit donc également rester ouvert aux véhicules motorisés.

Chemin des Grèves

Le périmètre est adapté à la constatation forestière.

4.3 Modifications du règlement

Voir onglet " Modifications apportées au règlement"

L'objectif principal de la modification du règlement du PAC consiste à régler le démantèlement des constructions et installations situées dans le périmètre des réserves. Par la même occasion, le règlement a été adapté aux conditions d'approbation émises par la DTP en 2002, lorsque cela était pertinent, et refondu afin de conserver uniquement les dispositions utiles. Le règlement reflète en outre les modifications opérées sur les plans et mentionnées au point précédent.

4.3.1 Modifications principales (hors procédure de démantèlement)

Mesures de protection dans les secteurs terrestres : art. 8 al. 1

Deux interdictions ont été ajoutées pour poursuivre les buts de protection des secteurs terrestres.

Mesures de protection dans les secteurs terrestres - Interdiction de construire : art. 8 al. 3

Le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle a été intégré dans l'art. 8 al. 3, cela n'étant pas compatible avec les objectifs de protection prévus par le PAC. Cet ajout permet en outre de supprimer la mention "*toute construction nouvelle est interdite*" qui figurait dans certains articles spécifiques aux réserves.

Le règlement ménage toutefois des exceptions (art. 10 al. 5 et 11ss). Il pourrait, par exemple, s'agir de la construction d'une station de pompage pour l'alimentation d'eau potable, du déplacement d'un collecteur d'eaux usées ou de mesures pour le parcage. Chaque projet devra néanmoins faire préalablement l'objet d'un examen de conformité aux normes de droit supérieur (notamment celles relatives à l'espace réservé aux eaux) et aux buts de la zone de protection.

Exceptions - Equipements de base et de détail : art. 10 al. 2

L'art. 10 al. 2 permet l'exploitation, l'entretien, le déplacement et la réfection des équipements de base et de détail existants, tels qu'ils sont désignés par la LATeC et son règlement d'exécution (ReLATeC), pour autant que les buts de la zone de protection soient respectés. Cela permet notamment l'entretien et les réparations nécessaires sur les infrastructures communales existantes dans la réserve.

Exceptions - Aires de pique-nique : art 10 al. 3

Dans l'idée de maintenir une cohabitation adéquate entre le public et la nature, la possibilité d'aménager des places de pique-nique a été introduite, sous réserve du respect de certaines conditions.

Périmètres à prescriptions particulières - PPP 1, 2, 3 et 6 : art. 11 al. 1 à 3 et 13 al. 3

Des périmètres à prescriptions particulières ont été constitués pour permettre de préciser les activités autorisées spécifiquement dans ces secteurs.

Réserve de Cheyres - PPP 4 Site de loisirs de Font : art. 11 al. 4

Comme mentionné ci-dessus (voir point 4.2.2), la CFNP a relevé que le maintien des constructions situées dans ce secteur était incompatible avec les objectifs de protection de la nature.

Cela étant, la CFNP n'a pas remis en cause ce secteur, mais demandé qu'il soit réalisé au profit d'un aménagement simple et peu invasif. Compte tenu des impératifs de protection de la nature, seuls certains aménagements sommaires peuvent être tolérés sur ce site, tels que ponton, chemin d'accès, place de pique-nique et espace de détente.

D'autres aménagements ou constructions demeurent envisageables sur la base de l'art. 10 al. 5. Néanmoins, dans le cadre de son appréciation d'un projet communal, l'Etat devra analyser sa compatibilité aux objectifs de protection poursuivis par le PAC, consulter l'OFEV en raison de la situation du site dans les inventaires fédéraux et vérifier sa conformité à la législation supérieure, notamment celle relative à l'espace réservé aux eaux.

Réserve des Grèves de la Corbière : art. 12 al. 3

Cet article reflète les conditions d'approbation émises par la DTP dans sa décision du 6 mars 2002.

Réserve des Grèves d'Ostende - PPP 5 « Village lacustre » : art. 13 al. 1 et 2

Cet article traite des dispositions réglementaires du PPP 5 (voir point 4.2.4). Etant donné que les dispositions communales sur cette zone sont compatibles avec les buts de protection de la réserve naturelle, elles ont été entièrement reprises dans le règlement du PAC et devront être supprimées du PAL de la commune.

Ainsi, seules certaines installations didactiques ou saisonnières liées à l'accueil du public sont autorisées et doivent être développées en collaboration avec le Service archéologique (SAEF) et le bureau exécutif de l'Association de la Grande Cariçaie.

Réserve des Grèves d'Ostende : art. 13 al. 4

Etant donné que des biotopes d'importance cantonale se trouvent dans les PPP 5 et 6, il a été nécessaire d'inclure une interdiction de porter atteinte à l'hydrologie et la fonctionnalité des plans d'eaux et, en particulier, à l'éclairage nocturne, néfaste aux espèces présentes (comme la rainette verte).

Réserve des Grèves de la Motte : art. 14

Etant donné que le port des pêcheurs est enclavé dans le périmètre du PAC, sans en faire partie, les équipements pour l'utilisation et l'exploitation de ce site ont dû faire l'objet d'une exception dans le règlement.

Dispositions transitoires - PAL : art. 19

En tant que planification cantonale, le PAC impose aux communes concernées, une fois celui-ci entré en force, d'adapter leur PAL lors de la prochaine révision, afin qu'il soit conforme aux dispositions prévues dans le PAC. Cela passe, notamment, par les modifications prévues dans les alinéas de cet article.

Dispositions transitoires - Autres : art. 20

Etant donné que le règlement prévoit désormais le démantèlement des constructions et installations, cet article a été ajouté afin de garantir la possibilité, pour les ayants droit, d'accéder à leur constructions et installations avec un véhicule à moteur jusqu'au démantèlement. Les restrictions à la baignade ont également été adaptées en ce sens.

4.3.2 Démantèlement des constructions (procédure et mise en œuvre)

Les articles 15, 16 et 17 du règlement définissent la procédure de démantèlement des constructions et installations qui ne répondent pas aux objectifs de protection des réserves. Il s'agit d'environ 118 constructions et 1 cabane de pêcheur ainsi que les aménagements et infrastructures liées sur les secteurs de Cheyres (lot 1 - 1 unité), de Font (lot 2 - 43 unités), de Forel (lot 3 - 2 unités), Delley-Portalban / Ostende (lot 4 - 44 unités) et Delley-Portalban / Motte (lot 5 - 29 unités). A noter que deux constructions ont été démolies depuis le dernier recensement.

Tous les travaux de démolition des constructions et installations et de remise en état sont soumis à la procédure de permis de construire ordinaire (art. 84 al. 1 let. a ReLATeC), que les propriétaires doivent engager dans un délai de 6 mois dès l'entrée en force du PAC modifié. Les frais de ces travaux sont à la charge des bénéficiaires des autorisations, respectivement des propriétaires privés concernés, qui peuvent les organiser dans un délai de 18 mois à partir de l'approbation du PAC. Les frais de démantèlement des infrastructures communes identifiées comme devant être supprimées seront divisés selon une clé de répartition entre les propriétaires.

Passé ce délai, l'Etat pourra entreprendre lui-même les travaux de démolition, en suivant la procédure d'exécution par substitution prévue par les articles 73 à 75 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Les frais du démantèlement seront déterminés selon une clé de répartition prenant en compte, proportionnellement, la surface mise à disposition, la surface bâtie, la surface effectivement utilisée et les frais estimés d'évacuation des matériaux.

Dans le cadre de chaque demande de permis de démolir, l'Etat précisera quels constructions et aménagements en lien avec les objectifs de protection des biotopes pourraient être conservés et lesquels devront être supprimés, notamment selon les principes suivants :

- les canalisations sont désaffectées et laissées sur place ;
- les ouvrages contre l'érosion sont maintenus, sauf intérêt prépondérant ;
- les pontons sont supprimés ;
- toute construction, toute fondation (béton, grave) et autres aménagements sont supprimés sur une profondeur de 30 cm au minimum ;
- les plantations exotiques ou non adaptées à la station sont arrachées.

En outre, des demandes ou conditions particulières, notamment une notice d'impact sur l'environnement, pourront être exigées dans le cadre de l'octroi du permis de démolir, pour garantir les objectifs de protection de la nature.

4.4 Conséquence des modifications du PAC

Les modifications de fond du PAC (plans et règlement) peuvent faire l'objet d'opposition par les personnes disposant d'un intérêt, selon la procédure prévue par la LATeC (voir point 6.2). En revanche, les modifications d'ordre formel ne peuvent pas faire l'objet d'opposition. Il s'agit notamment :

- Des modifications sur des dispositions à caractère transitoire. Ce sont des dispositions de 2002 qui fixaient des actions à venir et qui sont désormais effectuées.
- Des modifications intervenant sur la forme des dispositions. Il s'agit de reformulations, précisions ou actualisation des termes employés pour faciliter leur compréhension et leur application. Elles ne diffèrent pas du règlement de 2002.
- Des suppressions d'articles ou d'alinéas du fait que les dispositions existent déjà dans d'autres lois ou qu'elles relèvent du droit privé.

5 Conformité au droit supérieur

5.1 Buts et principes de l'aménagement du territoire

Les buts de protection s'inscrivent dans un cadre légal fondé sur le droit de l'aménagement du territoire.

La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) définit les objectifs et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Selon les objectifs définis à l'art. 1 al. 2 LAT, cette mesure permet de protéger les bases naturelles de la vie, tels que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage. Les principes régissant l'aménagement (art. 3 LAT) sont pris en compte, notamment ceux de conserver les sites naturels, de préserver le paysage, de tenir libre les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci.

La zone à protéger (art. 17 LAT) permet ainsi de préserver et pérenniser les milieux naturels et paysagers dignes d'être protégés.

Le territoire fribourgeois est régi par la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et son règlement d'exécution (ReLATEC). Les articles 20ss LATEC traitent en particulier des plans d'affectation cantonaux (conditions et procédure), précisant qu'ils peuvent être établis en vue de créer des zones pour des objets naturels d'importance nationale ou cantonale (art. 20 al. 1 let. c).

Au niveau de la coordination des niveaux de planification, les dispositions des PAL communaux en vigueur qui sont manquantes ou contraires au PAC devront être, respectivement, ajoutées, abrogées ou adaptées lors de la prochaine révision des PAL des communes concernées (voir art. 19 du règlement). A noter également que le PAC est opposable aux tiers.

5.2 Loi sur la protection de la nature et inventaires fédéraux

Les dispositions régissant plusieurs inventaires fédéraux qui se trouvent dans la Grande Carrière exigent une protection absolue des plantes et des animaux, des biotopes et des éléments paysagers.

Le PAC constitue un instrument de mise sous protection adéquat pour la préservation du paysage naturel, car il intègre l'évolution du cadre juridique et les jurisprudences relatives aux inventaires fédéraux.

De plus, c'est l'outil d'aménagement prévu par les articles 15 et 16 de la LPNat afin de prendre des mesures de protection.

5.3 Loi sur la protection de l'environnement

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) a pour objectif de lutter contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et de conserver durablement les ressources naturelles, la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 LPE). Le PAC modifié permet de mettre en œuvre ces objectifs.

5.4 Autres législations spéciales

D'autres législations spéciales sont liées à la protection des réserves naturelles et ont été prises en compte dans l'analyse des modifications du PAC, notamment :

- Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)
- Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFO)
- Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)
- Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)
- Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)
- Ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure (ONI)
- Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP)
- Ordonnance fédérale du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP)
- Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)
- Ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP)
- Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)

5.5 Pesée des intérêts en présence

Les autorités sont tenues, conformément à l'article 3 OAT, de peser les intérêts en présence compte tenu des mesures d'aménagement prévues. Pour ce faire, elles déterminent les intérêts concernés, les apprécient notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent. Enfin, elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

Les réserves naturelles de la Grande Cariçaie constituent un site majeur, d'importance internationale, avec des valeurs naturelles devant être préservées des atteintes dues aux activités humaines. L'importance du milieu justifie ainsi de privilégier les intérêts de protection de la nature par rapport aux utilisations touristiques, résidentielles et de loisirs des lieux.

L'Etat entend néanmoins permettre au public de jouir de la rive sud, tout en garantissant la préservation des milieux naturels. Le PAC tient compte de cette volonté de cohabitation en prévoyant des secteurs ouverts au public, des zones de baignade et des itinéraires balisés. Ceux-ci sont toutefois soumis à des règles de comportement dans les réserves. De même, les secteurs destinés à l'accueil du public ont dû être réglementés de manière précise, afin de limiter à l'essentiel les constructions, installations et aménagements (conformément à l'expertise de la CFNP) et garantir le respect des buts de protection de la zone.

6 Procédure d'adoption du PAC

6.1 Processus d'élaboration

Aux termes de l'art. 20 LATeC, la Direction (DAEC) élabore le PAC. Compte tenu des enjeux de protection de la nature et de l'environnement inhérents au projet de modification du PAC, un groupe de travail a été constitué pour l'accompagnement et le suivi du projet, composé de :

- représentant-e-s de la DAEC et de la DIAF ;
- représentant-e-s du SeCA, du SFN et du SEn ;
- collaborateurs du bureau exécutif de l'AGC (ponctuellement, voir point 6.1.1) ;
- surveillants des réserves naturelles (ponctuellement) ;
- représentant-e-s de la division DGE-BIODIV du canton de Vaud (ponctuellement, voir point 6.1.1) ;
- représentant-e-s du bureau mandaté Archam et Partenaires SA.

Des séances ont eu lieu depuis 2017 pour mettre en place la stratégie générale de la modification du PAC et l'élaboration des documents qui le composent.

6.1.1 Implication des autorités et milieux intéressés

Etat de Vaud

Il a été convenu qu'une coordination de principe soit assurée entre les deux cantons, chacun restant néanmoins tenu de suivre les procédures et spécificités prévues par son droit cantonal.

Contrairement au Canton de Fribourg, le Canton de Vaud a entamé un processus de mise sous protection de la rive sud par le biais de décisions de classement des réserves naturelles (possibilité offerte par les articles 20ss de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites). Ces décisions sont assorties d'un plan de classement pour chaque réserve, d'un règlement général et d'un règlement spécifique pour la commune de Chevroux.

Les dispositions réglementaires vaudoises diffèrent donc de celles du PAC fribourgeois de 2002, car elles ne renvoient pas à une législation spéciale concernant les constructions existantes. Dans la décision de classement de 2002, les autorités vaudoises avaient déjà prévu que ces constructions ne pourraient être maintenues que sous réserve d'un titre juridique valable. Leur démantèlement sera mis en œuvre par la procédure idoine portant sur la validité des titres dont disposent les propriétaires des constructions.

Par ailleurs, le Canton de Vaud est en train de réviser ses plans et règlements de classement, indépendamment de la procédure de démolition des constructions existantes. Cette révision prendra en compte les modifications du PAC fribourgeois, si elles sont transposables et se justifient sur le territoire vaudois.

A titre indicatif, les réserves naturelles vaudoises sont les suivantes :

- Réserve naturelle des Grèves de Cheseaux (Yverdon-les-Bains, Cheseaux-Noréaz)
- Réserve naturelle de la Baie d'Yvonand (Yvonand)
- Réserve naturelle des Grèves de Chevroux (Chevroux)
- Réserve naturelle des Grèves de la Motte (Vully-les-Lacs, Cudrefin)
- Réserve naturelle de Cudrefin (Cudrefin)

Association de la Grande Cariçaie (AGC)

L'AGC est l'organisation chargée de la gestion des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Elle organise l'entretien des milieux naturels, les suivis de la faune et de la flore, ainsi que l'accueil et l'information du public. Elle a pour but d'assurer la conservation et l'intégrité des réserves naturelles à long terme.

L'AGC est organisée en différentes structures et peut compter pour l'accomplissement de ses différentes tâches sur un bureau exécutif. C'est ce dernier qui a été intégré de manière ponctuelle dans le projet de modification du PAC et ses connaissances du terrain ont été bénéfiques au groupe de travail. Ses réflexions dans le domaine de l'accueil du public dans les réserves naturelles ont également été prises en compte.

Préfecture et communes concernées

Des rencontres avec les Communes riveraines ont eu lieu avec le Conseiller d'Etat DAEC et des représentants des services concernés en juillet 2018. Les discussions ont surtout traité des aspects de délimitation de périmètres, des secteurs et du maintien ou non d'équipements.

Les Directeurs DAEC et DIAF ont également organisé une séance d'information le 23 septembre 2019 à l'attention des Communes et de la Préfecture, durant laquelle le projet de modification du PAC leur a été présenté.

6.2 Procédure selon la LATeC (art. 20 ss)

6.2.1 Examen préalable

Conformément l'art. 22 LATeC, la DAEC a donné la possibilité à la Préfecture de la Broye et aux Communes de Cheyres-Châbles, Estavayer, Gletterens et Delley-Portalban de lui faire part de leur détermination sur le projet de modification du PAC (droit d'être entendu). D'autres entités intéressées ont également été consultées (notamment l'OFEV, le Canton de Vaud, et l'AGC).

La nature des remarques émanait la plupart du temps de points de vue divergents : certains ont demandé une plus grande ouverture au public alors que d'autres souhaitaient davantage de protection. Des questions concernant l'entretien ou la réalisation de nouveaux équipements techniques (conduites et canalisations) ont également été posées.

Les remarques ont été analysées une à une par le groupe de travail, en essayant de trouver un équilibre entre les différents intérêts. Certaines ont été intégrées au projet, dans la marge de manœuvre réduite laissée par le cadre légal. Dans certains cas, un avis a été demandé à l'OFEV.

Le SeCA a émis son préavis d'examen préalable le 30 mars 2020.

6.2.2 Enquête publique et approbation

Le dossier a été affiné et adapté en fonction des remarques retenues par la DAEC suite à l'examen préalable. Il a été mis à l'enquête par publication dans la FO du 12 juin 2020.

Durant les 30 jours de la mise à l'enquête, les particuliers et les associations disposant d'un intérêt peuvent faire opposition au contenu des plans et du règlement, à l'exception des modifications purement formelles (voir chapitre 4.4).

Une fois les 30 jours écoulés, la DAEC statuera sur les oppositions et procédera à l'approbation du PAC, conformément à l'article 22 LATeC. Cette décision est sujette à recours au Tribunal cantonal, dans les 30 jours.

Annexe 1 Préavis de la CFNP du 12 octobre 2012



Préavis de la CFNP

« Chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel », communes de Cheyres, d'Estavayer-le-Lac, de Vernay et de Delley-Portalban, FR

Date: 12 octobre 2012

Adresse: Etat de Fribourg
Direction des Institutions, agriculture et des forêts
Direction de l'aménagement, de l'environnement et
des constructions
Rue des Chanoines 17
Case postale
1701 Fribourg

Copie: - OFEV, Division espèces, écosystèmes, paysages

1. MOTIF DU PRÉAVIS

Par courrier du 6 mai 2011, la Direction des Institutions et des forêts et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg ont mandatés la CFNP d'établir une expertise au sujet des « Chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel ». En annexe à son courrier du 6 mai 2011, l'Etat de Fribourg a soumis les questions particulières suivantes à la CFNP:

1. *Déterminer quels sont les buts de protection et les objets protégés:*
 - 1.1. *Par secteur: préciser toutefois si (et le cas échéant lesquels) certaines installations ou modes d'exploitation de ces installations ne sont pas concernés par les buts de protection et les objets protégés.*
 - 1.2. *Par installation: uniquement si une installation individualisée ou son mode d'exploitation constitue un cas particulier par rapport au secteur.*
2. *Quels sont les effets de l'installation en elle-même sur les buts de protection et sur les objets protégés?*
 - 2.1. *Ces effets constituent-ils des atteintes à ces buts de protection et à ces objets protégés?*
 - 2.2. *Le cas échéant, l'atteinte au but de protection ou à l'objet protégé est-elle légère ou grave?*
 - 2.3. *Par rapport à l'installation en elle-même, existe-t-il des mesures qui permettraient de ramener à une mesure acceptable les atteintes au but de protection ou aux objets protégés et si oui lesquelles?*

- 2.4. *Pour le cas où une atteinte à un but de protection ou à un objet protégé est constatée et qu'aucune mesure au sens de l'al. 2.3 n'est possible, quel est le mode de réparation possible pour mettre fin à l'atteinte?*
3. *Quels sont les effets du mode d'exploitation de l'installation sur les buts de protection et les objets protégés?*
- 3.1. *Ces effets constituent-ils des atteintes à ces buts de protection ou à un objet protégé?*
- 3.2. *Le cas échéant, l'atteinte au but de protection ou à l'objet protégé est-elle légère ou grave?*
- 3.3. *Par rapport au mode d'exploitation de l'installation, existe-t-il des mesures qui permettraient de ramener à une mesure acceptable les atteintes au but de protection ou aux objets protégés et si oui lesquelles?*
- 3.4. *Pour le cas où une atteinte à un but de protection ou à un objet protégé est constatée et qu'aucune mesure au sens de l'al. 3.3 n'est possible, quel est le mode de réparation possible pour mettre fin à l'atteinte?*
4. *Faire toutes remarques utiles.*

Les chalets faisant l'objet de la demande du canton sont réunis dans neuf secteurs selon le Plan d'affectation cantonal créant des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC) en vigueur. En plus, le chalet n° 133 à Cheyres fait aussi partie de la demande.

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 sont situés à l'intérieur de l'objet n° 1208 « Rive sud du lac de Neuchâtel » de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et aussi à l'intérieur de l'objet n° 416 « Grande Cariçaie » de l'Inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. En plus, ils touchent de différentes manières les inventaires fédéraux suivants: zones alluviales n° 204, 205, 206, 207, bas-marais n° 645, 647, 649, 650, sites de reproduction de batraciens n° FR 5, 211, 215, réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs n° 5 « Chevroux jusqu'à Portalban » (objet d'importance internationale et nationale).

Les secteurs 6.2, let. b, partie est, 7.2.1, let. e, 7.2.1, let. f, (chalets entre Font et Estavayer-le-Lac, commune d'Estavayer-le-Lac) ainsi que 13.2, let. b, (Portalban/Delley) sont situés à l'extérieur de tout inventaire fédéral de protection de la nature et du paysage. Une partie d'entre eux est toutefois directement limitrophe au périmètre des objets susmentionnés des inventaires fédéraux.

Le présent préavis se base sur l'article 7 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

2. ENTRÉE EN MATIÈRE ET MÉTHODOLOGIE

La tâche de la CFNP consiste essentiellement à évaluer des planifications, des projets de construction ou des infrastructures situés dans le périmètre de paysages (IFP), de sites construits (ISOS) ou le long de voies de communication historiques (IVS) d'importance nationale. En l'occurrence, c'est l'IFP qui est concerné ainsi que des inventaires fédéraux qui se superposent à lui (site marécageux, biotopes, réserve OROEM). La CFNP se limite dans le présent préavis de se prononcer sur la situation à l'intérieur des inventaires fédéraux, en particulier de l'objet IFP, et renonce à évaluer les chalets situés en dehors du périmètre IFP.

Pour évaluer individuellement chaque chalet ainsi que le veut l'objectif, la CFNP a choisi la démarche suivante lors de l'élaboration du présent préavis: dans un premier temps, elle a identifié les secteurs pertinents et a déterminé sur quels inventaires fédéraux ils empiétaient. Sur cette base, elle a défini les objectifs de protection pour chaque secteur, en tenant compte des dispositions légales, des descriptions des objets et des planifications cantonales. En partant ensuite de ces objectifs de protection, elle a procédé à une évaluation différenciée des secteurs considérés comme des entités (chalets y

compris toutes les autres infrastructures telles que chemins, pontons, etc.). Dans un deuxième temps, elle a analysé la situation de chaque chalet individuellement, par rapport aux objectifs de protection des inventaires fédéraux et à l'évaluation matérielle, afin de déterminer si elle doit être jugée autrement que le secteur dans son ensemble.

La CFNP a fondé son évaluation sur les documents qui ont été mis à sa disposition par le canton de Fribourg. Il s'agissait de listes et de cartes des chalets et des autres infrastructures existant dans la zone concernée, tout comme de descriptions de l'usage qui en est fait et de documents d'aménagement du territoire (cf. liste du point 3).

Le présent préavis est articulé selon les questions posées par le canton et y apporte des réponses. Les questions additionnelles émanant des propriétaires de chalets sont traitées dans l'annexe, soit par des renvois aux points pertinents, soit par des explications complémentaires si nécessaire.

Enfin, la commission souligne que sa tâche consiste uniquement à évaluer les chalets et les infrastructures existants quant à la gravité des atteintes aux objets des inventaires fédéraux. Il n'est en revanche pas du devoir de la CFNP, dans le cadre du présent 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.

3. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE, SÉANCES ET VISITES DES LIEUX

La CFNP formule son préavis sur la base des documents suivants:

- Plan d'aménagement touristique et sportif, commune de Delley, du 26.09.1978 (1 :500, 1 :1000)
- Plan d'aménagement touristique et sportif de Delley : Règlement du 26.09.1978
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg, extrait du procès-verbal de la séance du 26.09.1978
- Arrêté 753.31 instaurant des mesures concernant les maisons de vacances sur le domaine public et privé de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel du 26.04.1983
- Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat, Office des constructions et de l'aménagement du territoire, Fribourg; Service de l'aménagement du territoire, Lausanne, mai 1983
- Règlement concernant la protection du site naturel et architectural de Châbles, de Cheyres et de Font du 12.07.1983
- Plan d'aménagement local, communes d' Autavaux et Forel, révision d'Autavaux en août 1984, approuvé par le Conseil d'Etat le 23.04.1985
- Plan d'aménagement local, communes d' Autavaux et Forel, révision d'Autavaux en août 1984, révision de Forel en juin 1988, approuvé par le Conseil d'Etat le 16.08.1990
- Arrêté portant adaptation de la législation cantonale à la loi d'organisation du Tribunal administratif (LOTA) et au code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) du 03.12.1991
- Plan d'aménagement local (version générale), Commune de Font, 08.03.1994
- Plan d'affectation des zones, commune de Delley, 06.11.1996
- Plan directeur d'utilisation du sol, commune de Delley, 06.11.1996
- Plan d'affectation des zones, commune d'Estavayer-le-Lac, 28.01.1998
- Plan d'affectation cantonal : Réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel – communes de Cheyres, Châbles, Font, Estavayer-le-Lac, Autavaux, Forel, Gletterens, Portalban et Delley : Rapport explicatif, enquête publique du 10.11.2000
- Plan d'affectation cantonal, Réserve naturelle des Grèves de la Motte, commune de Delley (et communes de Chabrey, Champmartin et Cudrefin/VD) du 10.11.2000, approuvé par la Direction des travaux publics le 06.03.2002
- Plan d'affectation cantonal, Réserve naturelle des Grèves d'Ostende, communes de Gletterens et Portalban (et commune de Chevrou/VD) du 10.11.2000, approuvé par la Direction des travaux publics le 06.03.2002
- Plan d'affectation cantonal, Réserve naturelle des Grèves de la Corbière, communes d'Estavayer-le-Lac, Autavaux et Forel (et commune de Chevrou/VD) du 10.11.2000, approuvé par la Direction des travaux publics le 06.03.2002

- Plan d'affectation cantonal, Réserve naturelle de Cheyres, communes de Cheyres, Châbles, Font et Estavayer-le-Lac, du 10.11.2000, approuvé par la Direction des travaux publics le 06.03.2002
- Plan d'affectation cantonal, Réserve naturelle de la Baie d'Yvonand, commune de Cheyres (et commune d'Yvonand/VD) du 10.11.2000, approuvé par la Direction des travaux publics le 06.03.2002
- Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel - Approbation des plans et du règlement par la Direction des travaux publiques, 06.03.2002, avec plan : Commune de Gletterens, Aménagement du port, emprises et compensations, Variante C, du 28.01.2002
- Règlement accompagnant le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel, Etat de Fribourg, du 06.03.2002
- Typologie et cartographie de la végétation de la rive sud du lac de Neuchâtel, d'Yverdon à Cudrefin, Groupe d'étude et de gestion de la Grande Cariçaie, 2002
- Commune de Delley-Portalban, restructuration de la zone touristique et sportive, modification partielle du PAZ et du RCU, août 2004
- Commune de Delley-Portalban, restructuration de la zone touristique et sportive, plan spécial, août 2004
- Plan de gestion des réserves naturelles de la Grande Cariçaie 2007 – 2011, établi par le Groupe d'étude et de gestion de la Grande Cariçaie (GEG)
- Administration communale de Delley : Liste et plans des terrains loués pour des maisons de vacances au bord du lac de Neuchâtel, du 05.07.2007
- Rapport « Suivi de l'érosion dans les secteurs de chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel et principes d'intervention ». Groupe d'étude et de gestion de la Grande Cariçaie et Bureau Burri & Pavid, Yverdon-les-Bains, 2009
- Tribunal fédéral : Arrêt 1C_408/2008, du 16.07.2009
- Commune de Font, zone de loisirs, modification du PAL, juillet 2010
- Plan d'aménagement local, modification : Rapport de synthèse d'examen préalable du Service des constructions et de l'aménagement, du 19.01.2010
- Lettre de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg à la CFNP du 12.01.2011
- Procès-verbal du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg des séances du 08.02.2011 et du 29.03.2011
- Tribunal Cantonal, Cour de droit administratif et public : Arrêt du 31.03.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg aux propriétaires des chalets du 02.05.2011
- Lettre de la Direction des Institutions, agriculture et des forêts et de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du Canton de Fribourg à la CFNP du 06.05.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg à la CFNP du 12.05.2011
- Tribunal fédéral : Arrêt 1C_402/2010, du 17.05.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg à la CFNP du 24.05.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg à la CFNP du 16.06.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg à la CFNP du 29.06.2011
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg à la CFNP du 12.07.2011
- Lettre du Bureau de la protection de la nature et du paysage du Canton de Fribourg à la CFNP du 15.07.2011
- Fiches des secteurs et photos aériennes fournies par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg, du 15.07.2011
- Site marécageux de la Grande Cariçaie : zones de chalets situées sur les terrains propriétés du canton de Fribourg, communes de Cheyres, Font et Delley-Portalban. Cartes et réflexions concernant la flore et la faune occupant ces zones de chalets, à l'intention de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage, de l'Association de la grande cariçaie, 09.08.2011
- Lettre de la CFNP au Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg du 09.12.2011
- Invitation du Service des forêts et de la faune à la séance du 27 mars 2012, du 09.02.2012
- Lettre du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg aux propriétaires des chalets du 12.03.2012
- Fiches individuelles de tous les chalets concernés, assemblées par le Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg
- Différentes lettres des propriétaires des chalets concernées à l'Etat de fribourg ou à la CFNP

Avant le mandat du Canton à la CFNP, le secrétaire de la commission a rencontré à plusieurs reprises des représentants du canton de Fribourg pour la préparation du dossier. Le 5 octobre 2011, une délégation de la CFNP a effectué une première visite des lieux, en présence de représentants du canton de Fribourg. La visite a permis de prendre connaissance de la situation paysagère des chalets en question (vue du lac et de la terre) et de la problématique générale. Le 27 mars 2012, la délégation de la CFNP a rencontré, en présence de représentants du canton de Fribourg, une délégation de la commune d'Estavayer-le-Lac afin d'obtenir des éclaircissements au sujet du « secteur de loisirs de Font » qui figure dans le PAC. Enfin, les 27 et 28 mars 2012, la délégation de la CFNP a revisité, en présence de représentants du canton de Fribourg, un par un les chalets faisant l'objet de la demande et situés à l'intérieur des inventaires fédéraux.

4. IMPORTANCE ET PROTECTION DU SITE

4.1 La rive sud du lac de Neuchâtel

La « Grande Cariçaie », nom communément donné à la rive sud du lac de Neuchâtel, s'étend sur près de 40 km. Elle est la plus grande rive palustre naturelle de Suisse. La rive sud du lac présente la particularité de disposer d'une terrasse littorale sableuse submergée ou beine particulièrement étendue, soumise à l'action des vagues et de l'érosion.

L'abaissement du niveau du lac dans le cadre de la première correction des eaux du Jura a transformé la zone des beines lacustres du lac de Neuchâtel, qui était le plus souvent submergée auparavant, en une large bande de bas-marais. La rive sud est l'un des plus grands sites marécageux de Suisse (5404 ha), l'une des plus grandes réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et le plus grand marais lacustre de Suisse. Ses marais représentent 3,3% des bas-marais d'importance nationale et abritent 22% des surfaces suisses de Phragmites. Ses forêts alluviales (au sens des unités de cartographie définies par l'inventaire des zones alluviales de Suisse) représentent 9% des boisements alluviaux de Suisse. L'étendue de la Grande Cariçaie confère au site une valeur particulière. Pour vivre, certaines espèces ont besoin de milieux naturels de grandes dimensions et ne peuvent s'établir durablement que si leurs habitats atteignent une surface suffisante. Pour certaines espèces rares et menacées, strictement inféodées à ce type d'habitats, ces vastes dimensions permettent également la constitution de populations suffisamment nombreuses pour assurer leur stabilité à long terme et ainsi garantir leur survie.

La Grande Cariçaie est caractérisée par une grande diversité de milieux, d'espèces et de structures. Selon la littérature, elle compte plus de 30 milieux naturels différents et abrite ainsi, à l'exception de quelques milieux propres aux altitudes élevées, la presque totalité des habitats forestiers et de bas-marais protégés au niveau suisse. De la diversité des milieux découle une diversité des espèces. On peut estimer qu'environ 25% de la faune et 30% de la flore suisse y sont représentés. Cette représentation varie en fonction des groupes taxonomiques et des groupes écologiques. A titre d'exemple, plus de 80% des espèces d'oiseaux observés en Suisse l'ont aussi été dans la Grande Cariçaie ainsi que plus de 60% des 215 espèces qui y ont niché. La Grande Cariçaie abrite aussi environ 35% des espèces végétales aquatiques ou palustres de Suisse.

Les réserves naturelles de la Grande Cariçaie se composent de trois entités paysagères naturelles principales: les forêts (650 ha), les marais (640 ha) et la beine lacustre (842 ha). Cet ensemble est complété par 35 ha de zones d'habitat et de détente dominés par une végétation artificielle, 29 ha de surfaces peu ou pas végétalisées, naturelles (plages, falaises) ou artificielles (voies de communication, fossés) et enfin 67 ha de zones agricoles ou apparentées. 12 milieux, 6 forestiers et 6 herbacés, sont jugés prioritaires dans les réserves naturelles en raison de leur importance pour la conservation de certaines espèces et de leur rareté à l'échelle régionale et nationale. Il s'agit, pour la série infra-aquatique, des roselières intérieures et aquatiques et, pour la série supra-aquatique, des cladaïes, des unités de végétation pionnières, des prairies à choin noirâtre et des prairies à molinie. 77 espèces animales et 33 espèces végétales, pour la plupart rares ou menacées, ont aussi été jugées prioritaires.

res. Elles trouvent sur la rive sud des conditions qui permettent le maintien de populations encore viables.

La Grande Cariçaie est non seulement un site naturel de valeur, c'est aussi un site avec un périmètre archéologique d'importance internationale, inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Les réserves naturelles de la rive sud abritent en effet un riche patrimoine archéologique, débutant au néolithique moyen. Les premières recherches archéologiques concernant les palafittes de la Grande Cariçaie ont débuté en 1854, après la découverte des stations lacustres en Suisse. En 1863 déjà, une carte de répartition mentionnait quelques 22 stations lacustres entre Yverdon-les-Bains et Cudrefin.

4.2 Historique des efforts de protection

La Grande Cariçaie, à l'instar de nombreuses autres zones humides, n'a longtemps pas été considérée comme digne de protection. Dans le Bas-Lac uniquement, une certaine protection avait été réalisée durant la première moitié du XX^e siècle, grâce à des conventions privées avec des organisations environnementales. La première réserve cantonale sur la rive sud fut créée en 1967, le Fanel (BE), suivie en 1970 par la réserve de Cudrefin (VD). Les efforts de protection se multiplièrent également sur les parties ouest de la rive, lorsqu'un projet d'autoroute menaça cette zone. Finalement, un autre tracé fut adopté pour cette voie de communication. Les cantons de Vaud et de Fribourg adoptèrent alors en 1983 le Plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel; celui-ci prévoyait la mise sous protection des zones naturelles et leur gestion dans un but de conservation. La même année, ont suivi l'arrêté de classement de la réserve de Cheyres (FR) et l'inscription de la Grande Cariçaie à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. En 1985, la Grande Cariçaie devint également une réserve biogénétique du Conseil de l'Europe. En 1990 enfin, elle fut inscrite sur la liste des objets Ramsar.

C'est dans les années quatre-vingts que les travaux de base scientifiques ont commencé pour les différents inventaires fédéraux, qui sont tous entrés en vigueur la décennie suivante: 1991 oiseaux d'eau et migrateurs, 1992 zones alluviales, 1994 bas-marais, 1996 sites marécageux. Ces inventaires constituaient le fondement de la mise en œuvre par les cantons. Après plusieurs années de négociation des différents intérêts en présence, sept réserves naturelles furent créées en 2001 (décision de classement VD des réserves naturelles) et en 2002 (Plan d'affectation cantonal FR des réserves naturelles). A l'occasion de ces négociations, les périmètres des inventaires fédéraux furent adaptés, spécialement l'IFP et les sites marécageux. En outre, la sévérité des dispositions fut réduite pour les réserves OROEM, en particulier celle de Chevroux-Portalban, ce qui en diminue la valeur. En dépit de ces restrictions, il est permis d'affirmer que le processus de négociation a débouché sur un compromis judicieux. La légalisation des réserves permet aujourd'hui de garantir la préservation de ce paysage naturel. La commission estime que les périmètres des inventaires fédéraux tels qu'ils sont définis aujourd'hui et le PAC 2002 au niveau du canton de Fribourg constituent une mise en œuvre adéquate des inventaires. C'est pour cette raison aussi que la commission renonce à se prononcer ici sur les secteurs des chalets situés en dehors des périmètres des inventaires fédéraux et des réserves naturelles cantonales.

4.3 Objets protégés au niveau national, bases légales

Les chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel faisant l'objet du présent préavis concernent plusieurs objets protégés par des inventaires fédéraux:

4.3.1 Site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale

Le site marécageux n° 416 « Grande Cariçaie » est caractérisé comme suit: « *Toute la rive sud du lac de Neuchâtel, d'Yverdon à la Thielle, constitue un vaste ensemble marécageux homogène. Sa structure paysagère est comparable sur toute sa longueur, tant au niveau des rives, des marais, des forêts que du relief. L'unité du site découle de son origine: l'abaissement du niveau du lac lors de la première*

correction des eaux du Jura. Il s'agit de la plus grande rive marécageuse naturelle de Suisse, avec les plus vastes surfaces combinées de groupements à grandes et à petites laîches, de roselières et de forêts riveraines marécageuses figurant à l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale. La beine peu profonde avec ses herbiers lacustres, puis les roselières, les prairies à grandes puis à petites laîches, la forêt riveraine et finalement la forêt de pente, constituent la zonation caractéristique de la végétation de ce site. S'y ajoutent des anses, des cordons littoraux boisés, des étangs, des ruisseaux divaguant dans la forêt, des clairières marécageuses, ainsi que des falaises de molasse que les ruisseaux franchissent par des cascades ou des vallons encaissés. La diversité des milieux se marque non seulement au niveau du paysage, remarquablement naturel, mais aussi de la flore et de la faune. La rive sud constitue en effet un ensemble exceptionnel de biotopes pour de très nombreuses espèces rares et menacées. Il s'agit du plus important site de reproduction en Suisse pour les oiseaux aquatiques et les limicoles. Le sommet des falaises boisées, dominant les grèves, constitue en général la limite naturelle du paysage, séparant les terrains marécageux de l'arrière-pays à vocation agricole. Le site et la régularité naturelle de la rive sont interrompus par des localités, à proximité desquelles se sont développées des installations touristiques (ports, caravaning, etc.). Dans certains secteurs comme à Cheyres, le site s'élargit et comporte des terrains agricoles, dont les haies, terrasses, bosquets et vergers complètent la diversité paysagère. Il en va de même pour quelques édifices historiques: Rothus au bord des anciens méandres de la Thielle, la ruine médiévale et l'église de Font, le château de Champ-Pittet, celui du bourg médiéval d'Estavayer-le-Lac (hors du site). Les nombreuses protections dont bénéficient déjà certaines parties du site, en plus de celles des marais et des zones alluviales, soulignent la valeur exceptionnelle de ce paysage et de ses écosystèmes: réserves naturelles cantonales, plan directeur intercantonal (VD/FR), réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM, convention de Ramsar), Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. »

Les objectifs de protection et les possibilités d'intervention sont régis par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et par l'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ordonnance sur les sites marécageux) qui en découle:

- L'article 23c, al. 1, LPN souligne que le but général de la protection consiste à sauvegarder les éléments naturels et culturels des sites marécageux qui leur confèrent leur beauté particulière et leur importance nationale.
- L'article 23d LPN régit en détail l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux: *L'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. Sont en particulier admis à la condition prévue à l'al. 1: a. l'exploitation agricole et sylvicole; b. l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement; c. les mesures visant à protéger l'homme contre les catastrophes naturelles; d. les installations d'infrastructure nécessaires à l'application des let. a à c ci-dessus.*
- L'article 4 de l'ordonnance sur les sites marécageux, prévoit: *a. le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale; b. les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux seront sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures traditionnelles de l'habitat; c. les espèces végétales et animales protégées en vertu de l'article 20 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN), ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares figurant dans les Listes rouges publiées ou approuvées par l'office fédéral seront particulièrement menacées; d. l'exploitation durable et typique des marais et des sites marécageux sera encouragée afin qu'elle puisse être maintenue dans la mesure du possible. [...]*
- Selon l'article 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux, les cantons veillent en particulier à ce que: *c. l'aménagement et l'exploitation admissibles selon l'article 23d, al. 2, LPN, ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux; d. des installations et constructions, autres que celles relatives à l'aménagement et l'exploitation réglés sous lettre c, qui ne servent ni à l'entretien des biotopes, ni au maintien des habitats typiques, ne soient érigées ou agrandies que si elles ont une importance nationale, ne puissent être réalisées qu'à l'endroit prévu et*

n'entrent pas en contradiction avec les buts visés par la protection; e. l'exploitation à des fins touristiques et récréatives soient en accord avec les buts visés par la protection. [...]

L'objectif de protection central du site marécageux est de conserver, valoriser et favoriser les habitats étendus et leurs espèces animales et végétales caractéristiques. Les bases légales fédérales susmentionnées soulignent notamment que dans un site marécageux n'entre fondamentalement en ligne de compte que l'utilisation traditionnelle, telle que l'agriculture et la sylviculture. Les constructions et installations qui ne servent pas directement à l'utilisation traditionnelle du sol ne sont admissibles que si elles revêtent une importance nationale, ne peuvent être réalisées qu'à l'endroit prévu et ne portent pas atteinte aux objectifs de protection.

4.3.2 Bas-marais d'importance nationale

Sur la rive fribourgeoise du lac de Neuchâtel, les roselières, cariçaies et bas-marais, concernés par les chalets en discussion, sont protégés en tant que bas-marais d'importance nationale, à savoir les objets n° 645, 647, 649 et 650, dénommés « Grèves du lac ».

L'article 4 de l'ordonnance fédérale sur la protection des bas-marais d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais) précise que: *Les objets doivent être conservés intacts; dans les zones marécageuses détériorées, la régénération sera encouragée dans la mesure où elle est judicieuse. Font notamment partie de ce but la conservation et le développement de la flore et de la faune indigènes et des éléments écologiques indispensables à leur existence ainsi que la conservation des particularités géomorphologiques.* Selon l'article 5 de l'ordonnance, le canton veille à ce que: *a. les plans et les prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol au sens de la législation en matière d'aménagement du territoire soient conformes à la présente ordonnance; b. soient interdites toute installation ou construction et toute modification de terrain, notamment les drainages, [...]; font uniquement exception, sous réserve des let. d et e, les constructions, installations et modifications de terrain servant à assurer la protection conformément au but visé; c. l'entretien et la rénovation d'installations et de constructions réalisées légalement ne portent pas une atteinte supplémentaire au but visé par la protection; g. le régime local des eaux soit maintenu, si cela favorise la régénération du marais, amélioré; m. l'exploitation à des fins touristiques et récréatives soit en accord avec le but visé par la protection.* Les cantons veillent, conformément à l'article 8 de l'ordonnance, *chaque fois que l'occasion s'en présente, à la meilleure remise en état possible des objets déjà atteints.*

4.3.3 Zones alluviales d'importance nationale

Une très grande partie de la rive fribourgeoise du lac de Neuchâtel comprenant les forêts, les roselières, les cariçaies et jonchères et les bas-marais, est protégée en tant que zone alluviale d'importance nationale, dont les objets n° 204 « Les Grèves de Cheyres-Font », 205 « Les Grèves d'Estavayer-le-Lac-Chevroux », 206 « Les Grèves de Chevroux-Portalban » et 207 « Les Grèves de Portalban-Cudrefin », concernées par les chalets en discussion.

Selon l'article 4 de l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (ordonnance sur les zones alluviales), les objets *doivent être conservés intacts. Font notamment partie de ce but: a. la conservation et le développement de la flore et de la faune indigènes typiques des zones alluviales et des éléments écologiques indispensables à leur existence; b. la conservation et, pour autant que ce soit judicieux et faisable, le rétablissement de la dynamique naturelle du régime des eaux et de charriage [...]. On n'admettra de dérogation du but visé par la protection que pour des projets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination et qui sont destinés à assurer la sécurité de l'homme face aux effets dommageables de l'eau ou qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale également. L'auteur de l'atteinte doit être tenu de prendre toutes mesures possibles pour assurer la protection, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat de la zone alluviale.* Le canton est tenu, conformément à l'article 5 de l'ordonnance sur les zones alluviales, de veiller entre autres à ce que *a. les plans et les prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol au sens de la législation en matière d'aménagement du territoire soient conformes à la présente ordonnance; b. les zones alluviales ayant un régime des eaux et de charriage intact ou peu altéré soient intégralement protégées; c. les exploitations existantes ou futures, notamment l'agriculture et la*

sylviculture, l'utilisation des forces hydrauliques, l'exploitation des eaux souterraines et de graviers, la navigation et les activités de loisirs, y compris la pêche, soient en accord avec le but visé par la protection; d. le développement des espèces végétales et animales rares et menacées soit favorisé, de même que celui de leur biocénoses; e. la qualité de l'eau et du sol s'améliore grâce à une réduction des apports de substances nutritives et de polluants [...]. Selon l'article 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales, le canton doit veiller, chaque fois que l'occasion se présente, à ce que les atteintes portées aux objets, notamment à la dynamique naturelle du régime des eaux et de charriage, soient réparées dans la mesure du possible.

Le but de protection central est de conserver, valoriser et favoriser l'habitat à caractère alluvial sur une grande surface, y compris les conditions nécessaires à son développement écologique.

4.3.4 Site de reproduction de batraciens d'importance nationale

Les sites de reproduction de batraciens d'importance nationale n° FR 5, FR 211 et FR 215 sont concernés par les chalets en discussion. Ils sont tous repris dans l'Inventaire en tant qu'objets fixes et indiquent la présence de peuplements de différentes tailles des espèces d'amphibiens suivantes: *Triturus alpestris*, *T. cristatus*, *T. helveticus*, *T. vulgaris*, *Alytes obstetricans*, *Bombina variegata*, *Bufo bufo*, *B. calamita*, *Hyla arborea*, *Rana esculenta*, *R. temporaria*, *R. lessonae*.

L'article 6 de l'ordonnance fédérale sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (ordonnance sur les batraciens, OBat) précise que: *Etant donné qu'ils constituent des sites de reproduction appropriés et de qualité pour les batraciens et qu'ils servent de points d'appui garantissant aux espèces de batraciens menacées une survie à long terme et une possibilité d'expansion future, les objets fixes doivent être conservés intacts et la fonctionnalité des objets itinérants doit être préservée. La protection vise en particulier à conserver et à valoriser: a. l'objet en tant que site de reproduction de batraciens; b. les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur; c. l'objet en tant qu'élément du réseau de biotopes [...].* Selon l'article 7 OBat, on n'admet des dérogations aux buts de la protection des objets fixes que pour des projets dont l'emplacement s'impose par leur destination et qui servent un intérêt public prépondérant d'importance nationale également. Celui qui déroge aux buts de la protection doit être tenu de prendre toutes mesures possibles pour assurer la protection, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat. Les cantons veillent, conformément à l'article 11 OBat, chaque fois que l'occasion se présente, à ce que les atteintes déjà portées à l'objet soient réparées dans la mesure du possible [...].

4.3.5 Réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale

Quatre zones de la rive du lac de Neuchâtel ont été reprises dans l'Inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) suite aux dispositions de la convention de Ramsar¹.

Le secteur des chalets 12.1, let. e, à Portalban-Delley est situé à l'intérieur de l'objet OROEM n° 5 « Chevroux jusqu'à Portalban ». La réserve est décrite dans l'Inventaire comme suit: « *La réserve sise sur la rive sud-est du lac de Neuchâtel est caractérisée par des roselières étendues dont la bordure côté lac est richement structurée. Elle sert aussi bien de lieu de repos hivernal pour un grand nombre d'oiseaux d'eau que de lieu de séjour estival pour de nombreux oiseaux nicheurs.* » L'objectif suivant est fixé: « *Conservation de zones de tranquillité pour le séjour et l'alimentation de l'avifaune, en particulier pour les oiseaux d'eau migrateurs et les limicoles. Conservation du site en tant que lieu de reproduction et de mue pour les oiseaux d'eau et en tant que biotope diversifié pour les oiseaux et les mammifères sauvages.* »

Le périmètre de l'objet OROEM n° 5 est formé de trois parties (I, II et IV) avec des mesures de protection différentes. Le secteur à chalets se trouve à l'intérieur de la partie I et jouxte, côté lac, la partie II.

¹ Convention conclue à Ramsar le 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (RS 0.451.45); approuvée par l'Assemblée fédérale le 19 juin 1975 et entrée en vigueur le 16 mai 1976.

- *Dans la partie I, la chasse est interdite. La réserve ne peut être traversée à pied que sur les sentiers balisés, sauf pour l'exploitation agricole et forestière ainsi que pour l'entretien et la surveillance des rives, des biotopes et de la faune. L'équitation est autorisée sur le chemin des grèves entre Gletterens et Portalban. Les déplacements en véhicules sont interdits. Font exception: l'exploitation agricole et forestière ainsi que l'entretien et la surveillance des rives, des biotopes et de la faune; le passage de vélos sur le chemin des grèves entre Gletterens et Portalban; l'accès à la station de pompage pour les ayants-droits; l'accès aux chalets installés sur la rive à Portalban pour les seuls ayants-droits. La navigation, les sports nautiques et la baignade sont interdits durant toute l'année. Fait exception la navigation par la police et les personnes chargées de l'entretien et de la surveillance des rives, des biotopes et de la faune. La pêche est interdite, à l'exception de la pêche professionnelle. L'accès des bateaux au port de Gletterens par le bras ouest est autorisé jusqu'à l'échéance de la concession Gassmann en cours. Le canton règle l'accès au port en tenant compte des conséquences que peut avoir la navigation pour les milieux naturels de la baie d'Ostende.*
- *Dans la partie II, la chasse est interdite. Du 1^{er} juin au 3^e lundi de septembre (lundi du Jeûne fédéral), la navigation, la baignade et la pêche sont autorisées à 25 m des champs de végétation tels que roseaux, joncs et nénuphars. Du 3^e mardi de septembre au 31 mai, la navigation, les sports nautiques, la baignade et la pêche sont interdits. Font exception la navigation par la police et les personnes chargées de l'entretien et de la surveillance des rives, des biotopes et de la faune, ainsi que les pêcheurs professionnels dans l'exercice de leur travail.*

L'article 1 de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) précise le but central de la protection: *Les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale ont pour but la protection et la conservation des migrateurs et des oiseaux d'eau vivant toute l'année en Suisse.* Les mesures de protection des espèces sont détaillées d'une manière générale dans l'article 5: *a. la chasse est interdite [...]; b. les animaux ne doivent pas être dérangés, traqués ni attirés hors de la zone; c. les chiens doivent être tenus en laisse [...].* En plus, certaines activités sont interdites, en particulier le décollage et l'atterrissage d'aéronefs militaires et civils, l'utilisation de planches à voile tirées par des cerfs-volants ou d'engins du même type et la circulation de modèles réduits d'engins flottants. L'article 6 précise les mesures de protection pour les biotopes: *1. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons veillent à assurer la prise en compte de la protection visée par les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Dans le cas particulier où d'autres intérêts sont en jeu, la décision sera prise sur la base d'une appréciation de tous les intérêts. [...] 2. Les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs doivent être prises en considération lors de l'élaboration de plans directeurs et de plans d'affectation [...].*

L'un des aspects primordiaux de la mise en œuvre de l'OROEM est la conservation de biotopes de grande étendue et non dérangés pour les oiseaux d'eau et les migrateurs.

4.3.6 Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

L'objet n° 1208 « Rive sud du lac de Neuchâtel » de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) est caractérisé comme suit: *« La plus grande rive lacustre marécageuse de Suisse (Grande Cariçaie) s'étendant sur une longueur de 40 km entre Yverdon et le canal de la Thielle. Rivage exondé lors de la première correction des eaux du Jura (1870-1880). Végétation des rives: roselières, cariçaias et jonchères, bas-marais avec des plantes paludéennes rares. Mares à nénuphars. Forêts riveraines de grande valeur. Lieu de nidification privilégié pour les hérons, les canards, les râles, les laridés et les limicoles, de même que pour le grèbe huppé, le harle bièvre et certains passereaux; unique site de Suisse où niche la mésange à moustaches. Région de première importance comme lieu de mue ou d'hivernage pour de nombreux oiseaux aquatiques ainsi que pour l'avifaune migratrice qui y fait étape; séjour hivernal régulier de l'oie des moissons. Site important du point de vue archéologique et historique (palafittes, abris sous roche, etc.). Blocs erratiques isolés. La rive sud est protégée conformément à la Convention de Ramsar (UNESCO) relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats pour les oiseaux d'eau, ratifiée par la Suisse le 16 janvier 1976. »*

L'objet IFP couvre, à l'instar du site marécageux, presque toute la rive sud du lac de Neuchâtel.

Selon l'article 6 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation.

Les principes suivants sont inscrits dans le commentaire de l'ordonnance du 10 août 1977 concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP): *La flore et la faune en station doivent être particulièrement protégées et favorisées dans les objets inventoriés. Les conditions nécessaires à leur subsistance (par ex. les conditions de stations humides et sèches, tranquillité dans les lieux de nidification et d'habitat, etc.) doivent, dans la mesure du possible, être maintenues et en cas de besoin améliorées. [...] (Point 6.2.7). L'activité de loisirs sera adaptée aux intérêts de l'agriculture et de l'économie forestière, de même qu'à la faculté régénératrice limitée de la nature, cela afin que les paysages d'importance nationale, qui sont très prisés comme lieux d'excursions, puissent remplir à long terme leurs fonctions sociales. Les formes d'activité de loisirs intenses et nécessitant de grandes superficies ne sont en général compatibles avec les objectifs de l'inventaire que lorsqu'il s'agit d'objets de grande étendue, et, même alors, seulement à titre exceptionnel et en des lieux strictement localisées. [...] Dans les secteurs vulnérables du paysage, le trafic motorisé sera limité aux besoins de l'agriculture et de la sylviculture. (Point 6.2.12). [...] Chaque fois que l'occasion se présentera, on éliminera les dommages subis par le paysage (point 6.2.13).*

Sur la base des caractéristiques de l'objet IFP n° 1208, la CFNP définit les objectifs de protection suivants:

- Conserver intégralement le paysage naturel riverain vaste et diversifié, proche de l'état naturel, non dérangé par les activités anthropiques.
- Conserver intégralement et favoriser les habitats de valeur, en particulier les roselières, les cariçaies et jonchères, les bas-marais avec plantes paludéennes rares, les forêts riveraines et humides avec leurs espèces animales et végétales caractéristiques, en partie rares et menacées.
- Conserver intégralement le milieu naturel exceptionnel des mammifères et oiseaux sauvages, en particulier les habitats et les lieux tranquilles de nidification, d'étape, de ravitaillement, de mue et d'hivernage des oiseaux d'eau, des limicoles et des migrateurs.
- Conserver intégralement les éléments archéologiques, les vestiges de cultures préhistoriques et les éléments géomorphologiques marquants.
- Améliorer la situation actuelle par l'élimination des atteintes existantes afin de valoriser le site.

4.3.7 Résumé des objectifs de protection généraux des inventaires fédéraux

L'objectif principal des inventaires fédéraux en vigueur est l'établissement de vastes aires protégées, interconnectées, naturelles ou proches de l'état naturel. Cela constitue la base pour la conservation, sur le long terme, du paysage riverain proche de l'état naturel de la rive sud du lac de Neuchâtel, de ses milieux diversifiés et de ses espèces animales et végétales caractéristiques, souvent rares et menacées. Les dispositions exigent une protection absolue des plantes et des animaux, des biotopes et des éléments paysagers.

Néanmoins, elles comportent un mandat clair, destiné à améliorer et à valoriser l'objet protégé dans son ensemble, ainsi que ses éléments individuels. En particulier, ce mandat doit être considéré chaque fois que l'occasion se présente, par exemple aux échéances de permis et concessions ou dans le cadre de nouvelles planifications.

5. CHALETS, INFRASTRUCTURES ET UTILISATIONS: RÉSUMÉ DE L'HISTORIQUE ET DE LA SITUATION ACTUELLE

Les maisons de vacances construites sur le domaine public ou privé de l'Etat, sur la rive sud du lac de Neuchâtel, l'ont été à l'origine sur la base d'autorisations accordées, à bien plaisir, et d'une durée indéterminée, pour l'utilisation de ce domaine à cette fin. Ces autorisations ont été fondées d'abord sur l'arrêté du 27 mai 1952, qui fut remplacé par celui du 31 décembre 1963 concernant l'utilisation du domaine public ou privé de l'Etat en vue de la construction de maisons de vacances. Ces arrêtés, de même que les conventions passées avec les propriétaires, font expressément mention du caractère précaire du droit d'utilisation accordé. Au moment de l'établissement du plan directeur de 1983 déjà, le canton était conscient du problème que constituaient ces chalets construits dans des réserves naturelles, vu qu'ils n'étaient pas compatibles avec la LPN. D'où l'ordonnance spéciale qu'il a édictée, qui disposait qu'aucune nouvelle autorisation ne serait octroyée pour la construction de maisons de vacances à l'intérieur des réserves naturelles et que les chalets existants devaient être enlevés avant la fin de 2008 et le terrain remis en bon état (arrêté du 26 avril 1983 instaurant des mesures concernant les maisons de vacances sur le domaine public et privé de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel / 753.31). Face à la résistance des propriétaires des chalets, le canton n'a pas mis en œuvre cet arrêté, mais a au contraire cherché à légaliser les constructions a posteriori au moyen d'un contrat nature. Dans un arrêt du 16 juillet 2009, le Tribunal fédéral approuva le recours d'organisations de protection de la nature contre ces contrats. Ces derniers furent alors annulés et l'arrêté 753.31 de 1983 remis en vigueur.

Les chalets ou maisons de vacances qui, à l'origine, devaient être très simples et modestes ont été pour la plupart progressivement transformés jusqu'à présenter aujourd'hui des aspects très différents en taille, forme et matériaux de construction. Leurs abords ont suivi la même évolution et vont de la nature quasiment intouchée aux jardins entretenus à l'extrême, composés presque exclusivement de plantes exogènes, souvent d'origine horticole. Ces objets sont regroupés en secteurs géographiques représentant des ensembles cohérents. Les secteurs s'égrènent au bord du lac et sont numérotés d'ouest en est, par ordre croissant. Les secteurs suivants se situent à l'intérieur du périmètre des inventaires fédéraux et font l'objet du présent préavis:

- Le secteur 6.1.2, let. d, commune d'Estavayer-le-Lac (anciennement commune de Font), accessible par le chemin des Lacustres, est situé à l'abri du couvert forestier directement sous Font, en marge de la vaste zone de bas-marais de Cheyres. Selon le PAC, et bien qu'inclus en tant que forêt alluviale dans la réserve naturelle de Cheyres, il fait partie d'un secteur de loisirs. Ce secteur couvre une partie du littoral de 200 mètres de longueur environ et comprend des chalets ou maisons de vacances disposés sans régularité apparente.
- Le secteur 6.2, let. b, (partie ouest), commune d'Estavayer-le-Lac (anciennement commune de Font), jouxte directement le secteur précédent. De forme irrégulière côté lac, il s'étend sur près de 300 mètres de longueur pour une profondeur de 150 mètres au maximum et comprend des chalets ou maisons de vacances, organisés en deux fronts, l'un adossé au littoral, l'autre plus en retrait.
- Le secteur 9.1, let. d, commune de Forel, entièrement inclus dans la réserve naturelle des Grèves de la Corbière, soit en « forêts et clairières alluviales », ne comprend que deux chalets sis sur le domaine de l'Etat et accessibles par une route forestière.
- Le secteur 12.1, let. e, commune de Delley-Portalban, se situe sur la mince dune côtière s'étirant sur 750 mètres environ entre la station de pompage des eaux usées et le chemin du Ruisseau, qui limite le secteur des Grèves du Lac par le sud-ouest. Il comprend, outre une baraque de pêcheur, une série de chalets sis de part et d'autre du chemin en impasse les desservant à partir de Portalban ou des installations portuaires.
- Le secteur 13.1, let. e, commune de Delley-Portalban, se trouve sur la bande côtière à l'est du port en direction de Cudrefin sur un peu plus de 500 mètres, jusqu'à la frontière cantonale. Il regroupe des chalets placés en enfilade, essentiellement côté lac, le long du chemin des Pêcheurs qui les dessert et qui est également utilisé pour la randonnée pédestre et cyclo touristique.

- Le chalet n° 133, commune de Cheyres, sis très légèrement en retrait du front lacustre, est totalement isolé dans un secteur de bas-marais situé entre les installations portuaires de Cheyres et celles du Moulin. Il est accessible soit par voie lacustre, soit par un sentier de rive. Il se compose de deux bâtiments vides et d'une cabane de dépôt. Ces vieux bâtiments appartenaient à un pêcheur professionnel. Lors de la visite, il a été évoqué qu'ils pourraient éventuellement être utilisés comme maisons de vacances.

De nombreux éléments construits sont attenants à ces chalets et maisons de vacances. Ce sont des annexes en tout genre: abris de jardin, remises à outils et même installations couvertes de pétanque. D'autres annexes sont liées à l'utilisation ou à la proximité du lac: ouvrages de stabilisation de la rive – murs, enrochements –, pontons d'accès ou plates-formes de détente de tailles et de factures très variables. On trouve en outre des places de parc et des garages, des routes carrossables (généralement des routes forestières standard et donc non goudronnées), des chemins pédestres et des sentiers, des équipements pour l'électricité, le téléphone, l'eau et les eaux usées.

6. RÉSERVES CANTONALES ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les buts de protection s'inscrivent dans un cadre légal fondé sur le droit de l'aménagement du territoire. Ainsi, en juin 1982, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg et le Conseil d'Etat du canton de Vaud, soucieux d'unir leurs efforts pour un aménagement rationnel des rives des lacs de Neuchâtel et de Morat, sont convenus notamment d'assurer la protection de la rive sud du lac de Neuchâtel, conformément au plan directeur et à une liste de mesures annexée (Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat, Office des constructions et de l'aménagement du territoire Fribourg, Service de l'aménagement du territoire Lausanne, mai 1983).

En élaborant conjointement le Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel, les cantons de Fribourg et de Vaud ont ainsi délimité les zones naturelles à mettre à l'abri de l'urbanisation touristique et convenu de mesures juridiques, administratives et techniques à prendre dans le sens de leur conservation. Ils ont notamment prévu d'aller au-delà des dispositions de l'aménagement communal, et d'établir des réserves naturelles par Plan d'affectation cantonal (Fribourg) ou décision de classement (Vaud).

Le canton de Fribourg a mis sous protection en 1983 le site naturel et architectural de Châbles, de Cheyres et de Font. Ensuite, et en conformité avec le Plan directeur intercantonal, les deux cantons ont décidé de protéger comme réserve naturelle les aires qui ne l'étaient pas encore. En plus de la mise en œuvre des objectifs et mesures préconisés par le Plan directeur intercantonal, le Plan d'affectation cantonal (PAC) entend répondre aux dispositions de l'article 5 des ordonnances respectivement sur les sites marécageux, sur les bas-marais et sur les zones alluviales.

La procédure choisie est celle du Plan d'affectation cantonal (PAC), telle qu'elle est arrêtée dans les articles 25 à 27 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

6.1 Aire de protection de la nature d'intérêt cantonal

Par décision du 6 mars 2002, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du Canton de Fribourg a approuvé le Plan d'affectation cantonal (PAC) créant des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Ce plan a pour but de conserver le paysage naturel, de préserver les écosystèmes qui le constituent, d'offrir aux espèces indigènes, en particulier à celles qui sont menacées, les conditions nécessaires à leur maintien et d'attribuer aux zones naturelles une vocation d'accueil et de sensibilisation du public.

L'article premier du règlement du PAC établit les buts de protection comme suit :

- *Préserver le paysage lacustre de la rive sud du lac de Neuchâtel, en particulier la continuité de*

ses étendues marécageuses, sa structure, sa physionomie et sa beauté. Conserver ses éléments caractéristiques (notamment géologiques et géomorphologiques) et ses sites historiques et archéologiques.

- *Sauvegarder les écosystèmes du lac, de la beine, de la rive, des marais, des forêts alluviales et de pente, ainsi que leurs communautés végétales et animales. Préserver en priorité les surfaces non boisées des marais.*
- *Préserver les biotopes (en particulier de reproduction, d'alimentation et de repos des espèces animales) ainsi que leurs interconnections, spécialement avec le lac et l'arrière-pays. Préserver, et si nécessaire restaurer, les facteurs écologiques dont ils dépendent, et particulièrement le régime et la qualité des eaux.*
- *Conserver, voire créer les conditions favorables au maintien des populations d'espèces rares ou menacées.*
- *Accueillir le public et lui permettre, dans les limites fixées par ces buts de protection, d'entrer en contact avec les milieux naturels et d'en éprouver la richesse, grâce à des aménagements didactiques, le maintien de chemins et l'accès à certains secteurs de rive.*

Selon l'article 8 du règlement du PAC, *les constructions et les activités liées à la gestion de la réserve, en particulier à son entretien, à son suivi scientifique, à l'information du public, aux mesures de police et à la maintenance d'installations existantes sont réservées.* L'article 10, al.1, du règlement du PAC précise que *l'exploitation des installations militaires, des voies d'accès à ces installations, les constructions et autres activités liées à l'utilisation de la place de tir par l'OFAEM sont réservées.*

6.2 Dispositions réglementaires applicables dans les secteurs terrestres

Pour assurer les buts de protection (art. 6) il est interdit, dans les secteurs terrestres et sous réserve des exceptions (art. 8), de : *a) pénétrer dans les marais et les forêts-refuges en dehors des sentiers balisés, b) circuler avec un véhiculer à moteur ou de se déplacer à bicyclette ou à cheval en dehors des cheminements prévus à cet effet, c) modifier les lieux, d) modifier le régime des eaux, notamment par des travaux d'aménagement des cours d'eau ou des remblayages, e) détruire la végétation riveraine, f) déposer des déchets de quelque nature qu'ils soient, notamment de taille et de coupe, g) stationner des véhicules, notamment remorques à bateaux ou des bers, h) organiser des manifestations ou des compétitions sportives, i) camper, bivouaquer ou faire du feu à l'extérieur des endroits aménagés ou désignés à cet effet, j) cueillir, arracher ou introduire des espèces végétales, k) tuer, blesser, capturer ou introduire des espèces animales sans autorisation valable, l) se promener avec un chien qui n'est pas tenu en laisse.*

Chalets sous Font: secteur 6.1.2, let. d:

Ce secteur est affecté à la forêt et à la clairière alluviales. Il dispose d'un chemin exclusivement piétonnier qui, en fait, est ouvert à la circulation automobile.

La petite plage de sable fin, accessible directement et en ligne droite depuis Font est autorisée conformément à l'article 3, let. i du règlement du 12 juillet 1983 de la Direction des travaux publics.

Dans le cadre d'une procédure de planification de détail de la zone de loisirs, la plage devrait être déplacée plus à l'est, dans le secteur 6.2, let. b. Cette exigence découle du plan d'affectation cantonal. Le chapitre 7.3.2 explicite la situation et les projets de la commune d'Estavayer-le-Lac.

Chalets sous Font: secteur 6.2, let. b, partie ouest:

Ce secteur est affecté à un secteur de loisirs destiné à l'accueil du public. Il dispose d'un chemin exclusivement piétonnier qui, en fait, est ouvert à la circulation automobile.

Son mode d'exploitation et de gestion future doit faire l'objet d'une étude particulière et respecter les dispositions légales en vigueur. A cet égard, le Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel arrête au chiffre 6.2, let, c (page 27), en tant que mesure particulière, le « *maintien de la forêt riveraine et la création d'équipements publics: plages, parking, places de pique-nique, aire de détente, etc.* ». Le Plan d'affectation cantonal (PAC) n'est quant à lui pas plus précis. Il mentionne à son article 9, al. 6

(page 4), que le secteur « est destiné à l'accueil du public. Son mode d'exploitation et de gestion futures doit faire l'objet d'une étude particulière et respecter les dispositions légales en vigueur ».

Chalets à Forel: secteur 9.1, let. d:

Ce secteur est affecté à la forêt alluviale et dispose d'un accès par route et d'une piste cyclable.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 12.1, let. e:

Ce secteur est majoritairement affecté à la forêt alluviale, mais comprend aussi des poches de marais et bosquets en zone marécageuse. Il dispose d'un accès sous forme de chemin exclusivement piétonnier mais, dans la réalité, le trafic automobile des riverains est autorisé.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 13.1, let. e:

Hormis une étroite bande affectée à la forêt alluviale et comprenant les chalets, le secteur est massivement affecté au marais et bosquet en zone marécageuse. A l'entrée de la réserve naturelle un territoire de 100 m par 50 m, entre les chalets et la rive du lac, est situé hors de la réserve naturelle. Il comprend quelques constructions. Selon le Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel, cet espace est dédié à des aménagements publics.

Les premiers 100 m de l'accès depuis le port sont admis comme route et piste cyclable; au-delà, c'est un chemin exclusivement piétonnier inscrit officiellement au réseau cantonal des chemins de randonnée pédestre, qui se prolonge sur le canton de Vaud. Dans la réalité, ce chemin est carrossable et ouvert aux bordiers.

Chalet n° 133 à Cheyres

Le chalet n° 133, commune de Cheyres, est totalement isolé dans un secteur de bas-marais situé entre les installations portuaires de Cheyres et celles du Moulin.

Les plans de zones et les règlements de construction des communes concernées sont antérieurs au Plan d'affectation cantonal. Dès lors, ils se réfèrent soit au Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel, soit à l'arrêté du 12 juillet 1983, soit encore ils affectent les terrains en question à une aire de protection de la nature. En conséquence, les dispositions réglementaires communales ne contredisent aucunement les exigences légales cantonales telles qu'elles ressortent du PAC. Hormis le secteur de la zone de loisirs qui n'est pas encore ni affectée ni réglementé au niveau communal, comme le PAC l'autorise, les dispositions légales de ce dernier s'appliquent sans équivoque.

6.3 Dispositions réglementaires applicables dans les secteurs lacustres

Pour assurer les buts de protection dans les secteurs lacustres, les interdictions applicables dans les secteurs terrestres s'appliquent par analogie (al. 5). De plus: *al. 1) la navigation et la baignade sont réglementés conformément aux plans, al. 3) dans les secteurs autorisés à la navigation et à la baignade, il est toutefois interdit de pénétrer dans les champs de végétation aquatique tels que roseaux, joncs ou nénuphars. En dehors des plages autorisées, on observera une distance d'au moins 25 m., al.4) le débarquement n'est pas autorisé en dehors des secteurs de rive également accessibles depuis la terre et indiqués sur le plan.*

Chalets sous Font: secteur 6.1.2, let. d, et secteur 6.2, let. b, partie ouest:

Le secteur lacustre est autorisé à la navigation et à la baignade.

Chalets à Forel: secteur 9.1, let. d:

Le secteur lacustre est autorisé à la navigation et à la baignade.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 12.1, let. e:

Le secteur lacustre est d'un accès limité, autorisé à la navigation et à la baignade en été uniquement.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 13.1, let. e

Le secteur lacustre est autorisé à la navigation et à la baignade. A l'entrée de la réserve naturelle et sur une longueur de 150 m, la rive du lac est située hors de la réserve naturelle. Une extension du port de Delley est prévue à cet endroit, mais n'est mentionnée sur aucun plan approuvé.

Chalet n° 133 à Cheyres

Le secteur lacustre est autorisé à la navigation et à la baignade. Le plan de la réserve autorise le passage public à pied, de même que la baignade.

7. CONSIDÉRANTS

7.1 Problématique et conflits essentiels, évaluation de principe

La fragmentation des milieux naturels par des habitations, des routes et des lignes ferroviaires constitue l'un des principaux problèmes de la Grande Cariçaie. Elle a été accentuée par la segmentation du périmètre de l'IFP sur la rive sud du lac de Neuchâtel et du site marécageux de la Grande Cariçaie; elle affecte d'ailleurs aussi les autres objets des inventaires fédéraux dans la région. Néanmoins, au vu des circonstances en Suisse, les surfaces partielles aujourd'hui classées réserves naturelles présentent un important potentiel de conservation pour des populations viables d'animaux et de plantes. Il est toutefois essentiel que la valeur de ces surfaces ne soit pas réduite par des activités anthropiques et que les milieux naturels qui s'y trouvent soient préservés et valorisés. Les chalets et les infrastructures connexes tels que chemins d'accès et pontons sont préjudiciables à ces vastes étendues naturelles et entraînent des modifications de la topographie et de la végétation. Ils constituent des corps étrangers dans la nature et le paysage. La zone de transition entre l'eau et la terre est interrompue par les chalets, tout spécialement aux endroits où la rive a été stabilisée par des murs ou des enrochements. Ces aménagements gênent la dynamique naturelle des processus d'érosion et de dépôt d'alluvions. Même aux endroits où des roselières ont subsisté ou se sont reconstituées devant les chalets, on constate qu'elles sont isolées des milieux humides situés derrière les chalets, ce qui empêche la création d'une zone d'atterrissement naturelle et entrave les connexions et transitions biologiques.

Les installations techniques empêchent également l'évolution naturelle de la rive par alternance des processus de dépôt d'alluvions et d'érosion. L'abaissement du niveau du lac a dynamisé les processus d'érosion, ce qui fut pendant longtemps considéré comme un problème; on craignait que les zones marécageuses naturelles ne disparaissent à long terme. Les investigations menées périodiquement pour assurer le suivi de l'évolution de la rive ont toutefois révélé que le bilan des changements intervenus sur toute la rive sud entre 1981 et 2007 était même légèrement positif. Dans les réserves naturelles, la ligne de rive a reculé entre 1981 et 1994, mais depuis, les dépôts dépassent l'érosion. Lorsque des mesures anti-érosion sont prises aujourd'hui, elles le sont sous forme d'aménagements déconnectés de la rive qui permettent un développement naturel et dynamique de la ceinture de végétation aquatique sans porter atteinte à la rive, par exemple des palissades et des épis en pieux jointifs ou non jointifs. L'enrochement de la rive, système classique, que l'on trouve encore devant beaucoup de chalets peut certes stopper l'érosion de la berge mais n'empêche pas l'érosion de la beine sableuse, ce qui n'est pas compatible avec les enjeux de protection des réserves naturelles.

Les cartographies de l'avifaune soulignent que les espèces typiques des sites marécageux et des forêts alluviales qui sont classés comme espèces prioritaires pour la Grande Cariçaie, sont absentes des zones des chalets, alors qu'elles sont présentes dans les surfaces avoisinantes. Cette affirmation vaut aussi bien pour les oiseaux des marais que pour certaines espèces de la rive et des forêts, spécialement pour les espèces sensibles comme le blongios nain (*Ixobrychus minutus*) et la rousserolle turdoïde (*Acrocephalus arundinaceus*), le milan noir (*Milvus migrans*), le faucon hobereau (*Falco subbuteo*) ou la tourterelle des bois (*Streptopelia turtur*).

Le reste de la faune n'a pas été inventorié dans les zones de chalets, mais au vu de la végétation prédominante, il est permis de partir du principe que les espèces prioritaires des autres groupes de la

faune y font aussi largement défaut. Les chalets et leurs environs immédiats sont inscrits comme zone d'habitat sur les cartes de végétation avec des types de plantes variés. Une visite sur place a révélé que la végétation naturelle est en grande partie absente ou du moins fortement perturbée. On trouve également de nombreux néophytes indésirables dans les zones de chalets, ce qui n'est pas le cas dans les zones voisines proches de l'état naturel. Inversement, il n'y a guère de plantes classées prioritaires pour la rive sud dans les environs des chalets.

Les chalets sont utilisés essentiellement pour les vacances et les week-ends; quelques-uns sont habités à l'année. Les va-et-vient inhérents aux activités de loisirs ou à l'habitation dérangent la faune qui séjourne dans ces zones et les surfaces avoisinantes. Les oiseaux d'eau qui nichent dans la végétation des rives, par exemple, sont sensibles à la présence humaine. Différents travaux de recherche ont démontré en effet que le succès de reproduction était bien moindre sur les tronçons de rive utilisés pour les loisirs. La densité des populations d'oiseaux nicheurs diminue elle aussi, vu qu'ils évitent ces zones. Les recensements réguliers des oiseaux d'eau indiquent que le nombre de familles est inférieur là où il y a des activités anthropiques. Le lien de cause à effet est également attesté selon une étude de l'Association Grande Cariçaie par le fait que le nombre de familles d'oiseaux d'eau a tendance à augmenter après la création de réserves naturelles et le marquage d'aires de protection côté lac.

7.2 Objectifs de protection pour les différents secteurs

Les cinq secteurs à l'examen se situent tous entièrement à l'intérieur du périmètre IFP et de la zone marécageuse. Les objectifs de protection formulés au point 3.2.5 s'appliquent donc dans ce cas:

- Conserver intégralement le paysage naturel riverain vaste et diversifié, proche de l'état naturel, non dérangé par les activités anthropiques.
- Conserver intégralement et favoriser les milieux naturels de valeur, en particulier les roselières, les cariçaies et jonchères, les bas-marais avec plantes paludéennes rares, les forêts riveraines et humides avec leurs espèces animales et végétales caractéristiques, en partie rares et menacées.
- Conserver intégralement le milieu naturel exceptionnel des mammifères et oiseaux sauvages, en particulier les habitats et les lieux tranquilles de nidification, d'étape, de ravitaillement, de mue et d'hivernage des oiseaux d'eau, des limicoles et des migrateurs.
- Conserver intégralement les éléments archéologiques, les vestiges de cultures préhistoriques et les éléments géomorphologiques marquants.
- Améliorer la situation actuelle par l'élimination des atteintes existantes afin de valoriser le site.

Etant donné les autres objets d'inventaires, les objectifs de protection supplémentaires ci-après sont définis pour certains secteurs.

Chalets sous Font: secteur 6.1.2, let. d

Le secteur jouxte des bas-marais et des zones alluviales à l'ouest. Les chalets les plus à l'ouest se situent à l'intérieur de l'objet FR 215 de l'Inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale, tandis que le reste de la zone de chalets est directement voisine. L'objectif de protection supplémentaire suivant est par conséquent arrêté:

- Conserver et valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens et en tant qu'élément du réseau de biotopes, conserver les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur.

Chalets sous Font: secteur 6.2, let. b, partie ouest

Le secteur fait frontière, au sud et à l'est, avec l'inventaire des batraciens, à l'est également avec l'objet de l'inventaire des zones alluviales. Aucun objectif de protection supplémentaire n'est défini en l'occurrence.

Chalets à Forel: secteur 9.1, let. d

Ce secteur se situe entièrement à l'intérieur de l'objet 205 de l'inventaire des zones alluviales et de l'objet FR 211 des sites de reproduction de batraciens.

Pour cette raison, la commission arrête les objectifs de protection supplémentaires suivants:

- Conserver et développer la flore et la faune indigènes typiques des zones alluviales et les éléments écologiques indispensables à leur existence.
- Conserver et, pour autant que ce soit judicieux et faisable, rétablir la dynamique naturelle du régime des eaux et de charriage.
- Conserver et valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens et en tant qu'élément du réseau de biotopes, conserver les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 12.1, let. e

Ce secteur se situe entièrement à l'intérieur de l'objet 206 de l'Inventaire des zones alluviales, de l'objet FR 5 des sites de reproduction de batraciens ainsi que de la réserve 5 OROEM. Au sud, l'objet 647 de l'inventaire des bas-marais jouxte la zone de chalets, chevauchant partiellement celle-ci côté lacustre.

Pour cette raison, la commission arrête les objectifs de protection supplémentaires suivants:

- Conserver et développer la flore et la faune indigènes typiques des zones alluviales et les éléments écologiques indispensables à leur existence.
- Conserver et, pour autant que ce soit judicieux et faisable, rétablir la dynamique naturelle du régime des eaux et de charriage.
- Conserver et valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens et en tant qu'élément du réseau de biotopes, conserver les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur.
- Conserver le site comme zone de tranquillité pour le séjour et l'alimentation de l'avifaune, en particulier pour les oiseaux d'eau migrateurs et les limicoles.
- Conserver le site en tant que lieu de reproduction et de mue pour les oiseaux d'eau et en tant que biotope diversifié pour les oiseaux et les mammifères sauvages.
- Conserver et valoriser la végétation des bas-marais.

Chalets à Portalban/Delley: secteur 13.1, let. e

Le secteur se situe entièrement à l'intérieur de l'objet 207 de l'inventaire des zones alluviales, de l'objet FR5 des sites de reproduction de batraciens ainsi que partiellement à l'intérieur de l'objet 645 de l'inventaire des bas-marais.

Pour cette raison, la commission arrête les objectifs de protection supplémentaires suivants:

- Conserver et développer la flore et la faune indigènes typiques des zones alluviales et les éléments écologiques indispensables à leur existence.
- Conserver et, pour autant que ce soit judicieux et faisable, rétablir la dynamique naturelle du régime des eaux et de charriage.
- Conserver et valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens et en tant qu'élément du réseau de biotopes, conserver les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur.
- Conserver et valoriser la végétation des bas-marais.

Chalet n° 133 à Cheyres

Le secteur se situe entièrement à l'intérieur de l'objet 650 de l'inventaire fédéral des bas-marais et dans l'objet FR 215 des sites de reproduction de batraciens.

Se fondant sur les inventaires fédéraux la commission arrête les buts suivants:

- Conserver et valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens et qu'élément du réseau de biotopes, conserver les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur.
- Conserver et valoriser la végétation des bas-marais.

7.3 Evaluation de l'impact des chalets, des infrastructures et des affectations, secteur par secteur

7.3.1 Chalets sous Font: secteur 6.1.2, let. d

A l'est, ce secteur est contigu au secteur 6.2, let. b, partie ouest, où se trouvent également des chalets; à l'ouest, il fait frontière avec une grande roselière, qui est classée bas-marais, zone alluviale et site de reproduction de batraciens d'importance nationale. Les chalets se situent en forêt; au sud, une route en enrobé relie Font à la STEP vers l'est. La végétation riveraine fait défaut à cet endroit, si ce n'est une petite zone de roseaux à l'ouest. La berge est constituée pour l'essentiel d'une plage de sable, utilisée pour la baignade. Des bateaux et des pontons indiquent que les surfaces d'eau sont utilisées intensivement, probablement aussi en dehors de la zone des chalets, le long des roselières à l'ouest. Lors de la création des réserves naturelles, le chemin pédestre et cyclo touristique fut déplacé loin de la rive. La rive est donc très peu utilisée par les visiteurs venant de l'extérieur. La plage est publique, mais elle est utilisée surtout par les propriétaires des chalets. La première ligne de chalets est bien visible depuis le lac, alors que les constructions plus en retrait sont cachées par des arbres. Dans la plupart des cas, les surfaces extérieures des chalets sont laissées ouvertes et sont recouvertes de gazon. Il y a peu de plantes horticoles et la forêt conserve essentiellement son état naturel. Les surfaces construites, les jardins et les gazons occupent toutefois une grande partie de la zone et entraînent une fragmentation de la forêt naturelle, qui est accentuée par les percées assurant l'accès à pied ou en voiture.

La présence de rossignols et de loriots indique que la zone de transition vers la réserve naturelle à l'ouest est habitée par quelques espèces, en dépit des chalets. La plupart des espèces prioritaires nichent toutefois loin des chalets.

Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave. L'intégrité du paysage est compromise, une partie de la végétation caractéristique a été complètement détruite et les activités anthropiques empêchent le développement naturel des surfaces restantes. Les perturbations dues aux activités de loisirs dérangent les animaux et réduisent la valeur de la réserve naturelle avoisinante. Avec le secteur 6.2, let. b, contigu, cette zone de chalets interrompt le vaste secteur riverain entre Cheyres et Estavayer-le-Lac, perturbant les échanges entre les zones d'atterrissement et les objets des inventaires des sites marécageux et de reproduction des batraciens, à l'est comme à l'ouest des chalets.

Les chalets se distinguent au niveau de leur visibilité depuis le lac, mais même ceux qui sont cachés dans la forêt constituent des corps étrangers. Il y a certes des différences dans les matériaux de construction et dans l'aménagement ou l'entretien des surfaces extérieures, mais elles sont trop peu marquées pour justifier une appréciation nuancée s'agissant de la gravité de l'atteinte que ces chalets constituent. Qui plus est, l'utilisation à des fins de loisirs est indépendante du type de construction.

7.3.2 Chalets sous Font: secteur 6.2, let. b, partie ouest

Evaluation des chalets

Ce secteur jouxte à l'est le secteur 6.1.2, let. d. Au sud-est, il est délimité lui aussi par la route en enrobé menant à la STEP. A l'est, on trouve une zone dominée par la forêt alluviale et bordée d'une ceinture de roseaux; elle est inscrite à l'IFP et à l'inventaire des sites marécageux, et constitue une zone alluviale et une aire de reproduction de batraciens d'importance nationale.

Les chalets se situent en forêt. La partie occidentale de la rive forme une plage, tandis que, dans le secteur oriental, une ceinture de roseaux s'est formée sur le front lacustre au cours des 30 dernières années. Par endroits, la roselière reste peu dense et elle est entrecoupée de plusieurs pontons s'étendant loin dans le lac. Lors de la création des réserves naturelles, le chemin pédestre et cyclo touristique fut déplacé loin de la rive. La rive est donc très peu utilisée par les visiteurs venant de l'extérieur. La plage est publique, mais elle est utilisée surtout par les propriétaires des chalets. La première ligne de chalets est bien visible depuis le lac, en dépit de la roselière dans la partie orientale.

La forêt reste proche de l'état naturel, mais la végétation autour des chalets est artificielle. Les surfaces de gazon et les plantes exogènes présentes dans les jardins de plusieurs chalets confèrent un caractère urbanisé au secteur. Les surfaces construites, plantées et herbacées occupent une grande partie du secteur, fragmentant la forêt naturelle. On y a également trouvé plusieurs néophytes. A l'exception d'un loriot, aucune espèce d'oiseaux nicheurs prioritaire n'a été observée. La densité des chalets, des chemins et des pontons enjambant les roselières font qu'il n'existe guère de surfaces épargnées par les activités humaines à l'intérieur d'un vaste rayon et qui seraient suffisamment étendues pour permettre aux oiseaux de nicher sans être perturbés.

Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave. L'intégrité du paysage est compromise, une partie de la végétation caractéristique a été complètement détruite et le développement naturel des surfaces restantes est empêché par des interventions humaines telles que places de parc, sentiers, etc. Les perturbations dues aux activités de loisirs dérangent les animaux et réduisent la valeur de la réserve naturelle située à l'est. Avec le secteur 6.1.2, let. d contigu à l'ouest, cette zone de chalets interrompt le vaste secteur riverain entre Cheyres et Estavayer, perturbant les échanges entre les zones d'atterrissement et les objets des inventaires des sites marécageux et de reproduction des batraciens, à l'est comme à l'ouest des chalets.

Les chalets se distinguent au niveau de leur visibilité depuis le lac et de l'étendue des surfaces utilisées et plantées d'espèces horticoles. Mais même les chalets situés dans la forêt constituent des corps étrangers. Il y a certes des différences dans les matériaux de construction et dans l'aménagement ou l'entretien des surfaces extérieures, mais elles sont trop peu marquées pour justifier une appréciation nuancée s'agissant de la gravité de l'atteinte que ces chalets constituent. Qui plus est, l'utilisation à des fins de loisirs est indépendante du type de construction.

Zone de loisirs

L'espace destiné à la zone de loisirs comprend, hormis les chalets, une petite plage de sable fin, accessible directement et en ligne droite depuis Font. L'utilisation de cette plage est autorisée conformément à l'article 3, let. i, du règlement du 12 juillet 1983 de la Direction des travaux publics.

A ce jour, le terrain n'est pas affecté à la zone à bâtir. Un changement d'affectation suppose plusieurs procédures, condition sine qua non pour la réalisation des infrastructures envisagées pour une zone de loisirs. Une procédure antérieure à la révision du plan d'aménagement local a été lancée. Un dossier d'examen préalable a été soumis aux services de l'Etat. Appelé à se prononcer sur cet objet, le Service des constructions et de l'aménagement a, par courrier du 19 janvier 2010, rendu un préavis positif pour autant qu'il soit tenu compte des remarques et conditions des services et organes consultés. Les adaptations ont été prises en compte dans le projet mis à l'enquête en juillet 2010. L'article 15 RCU indique que la zone de loisirs « est réservée aux installations et aménagements liés à la pratique de sports nautiques, à la détente et à l'accueil du tourisme de passage ». Un plan d'aménagement de détail obligatoire devrait suivre. L'objectif de ce plan est « de redonner l'accès du secteur riverain aux habitants de Font et autres utilisateurs occasionnels des plages publiques de la commune. Les principes d'intervention sont:

- *Respect de l'équilibre entre activités humaines et milieux naturels.*
- *Utilisation prioritaire de sources d'énergies renouvelables pour la production d'eau chaude et d'électricité.*
- *Pour les constructions nouvelles, le choix des matériaux, des teintes, la volumétrie et le type de toiture devront respecter les caractéristiques des constructions traditionnelles du secteur.*
- *Utilisation des possibilités d'accès en véhicule motorisé.*
- *Promotion de la mobilité douce ».*

La commune n'a pas donné suite à ce projet. Elle s'est par contre engagée dans une discussion avec les propriétaires de chalets, discussion portant sur le maintien des chalets (du moins certains) à la condition que ceux-ci soient loués à des tiers pour des périodes courtes.

Les autorités communales ont présenté à la délégation de la CFNP un avant-projet d'aménagement comprenant une place de camping avec parking, la possibilité de construire cinq bâtiments circonscrits dans des périmètres correspondant à cinq chalets existants, des aires de détente, une plage, un secteur nautique équipé d'installations portuaires et un parking central. Depuis lors, le projet n'a pas évolué et, en conséquence, aucune décision n'a été prise par la commune.

Il convient de rappeler que le futur mode d'exploitation et de gestion de la zone de loisirs doit respecter les dispositions légales en vigueur, garantir le maintien de la forêt riveraine et permettre la création d'équipements publics: plages, parking, places de pique-nique, aire de détente, etc. Le respect des dispositions légales en vigueur plaide pour des interventions minimales, limitant ainsi la pression humaine sur le site et ses abords. En ce sens, le maintien des chalets est incompatible avec les objectifs de protection. Il en va de même de la création d'un secteur nautique dont l'attractivité est de nature à compromettre gravement la protection du marais contigu. Un camping n'est quant à lui pas non plus admissible, pour les mêmes raisons que celles qui sont évoquées ci-dessus. Quant à l'aménagement d'un parking, il ne se justifie en aucun cas au sein du site retenu, mais quelques places pourraient être aménagées en bordure de la route, attendu que la plage est destinée quasi exclusivement aux habitants de Font. Si ce terrain doit effectivement être aménagé en zone de loisirs, son équipement doit se limiter à des aménagements doux: plage, places de pique-nique sommaires et espace de détente rustique. Le cas échéant, un bâtiment pourrait subsister pour les services (dépôt de matériel, toilettes, etc.). La CFNP estime par ailleurs que la plage existante devrait subsister au même endroit qu'aujourd'hui et ne pas être déplacée vers l'est, en bordure du marais et des roselières.

7.3.3 Chalets à Forel: secteur 9.1, let. d

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.

7.3.4 Chalets à Portalban/Delley: secteur 12.1, let. e

L'étroit secteur de chalets alignés le long de la route d'accès constitue le prolongement vers le sud-ouest de la zone de chalets située en face du camping de Portalban, mais en est séparé par une rivière. Il se situe entièrement dans l'objet de l'inventaire des sites marécageux et dans l'aire de reproduction des batraciens d'importance nationale; il traverse aussi en marge un bas-marais d'importance nationale, mais la rangée de chalets n'est pas incluse dans le périmètre du bas-marais. Les chalets se trouvent également dans la réserve OROEM. La zone lacustre située devant les chalets avait été entièrement interdite à la navigation au moment de la création de la réserve OROEM en 1991; lors des

négociations sur la création de réserves naturelles cantonales en 2001, cette interdiction a toutefois été limitée à la période du 3^e mardi de septembre au 31 mai. Les chalets sont desservis à partir de Portalban par une petite route qui s'arrête au dernier chalet. Le chemin pédestre et la piste cyclable se trouvent au sud-est de la large bande de bas-marais, à plusieurs centaines de mètres de la rive.

Les chalets sont alignés sur une étroite dune de sable qui s'étend entre la vaste zone marécageuse vers l'intérieur des terres et une étroite bande riveraine avec des roselières côté lac. Au sud-ouest des chalets, la succession naturelle de la végétation est visible: les roselières et les surfaces marécageuses au bord de l'eau sont délimitées par une mince bande de forêt alluviale, qui transite vers une zone de bosquets, suivies des vastes prairies marécageuses qui sont régulièrement fauchées. En fonction du profil d'altitude et donc du degré d'humidité, on obtient différentes mosaïques de milieux naturels.

Il en va tout autrement de la zone de chalets. Dans les années 1960 et 1970, c'est-à-dire pendant la deuxième correction des eaux du Jura, des ouvrages de protection, séparant les eaux du lac des marais émergés, furent aménagés. S'ils ont permis de stabiliser partiellement la rive, ils ont empêché une évolution dynamique naturelle, telle qu'on l'observe en dehors de la surface construite. A l'intérieur de la zone de chalets par contre, des roselières rattachées à la rive n'ont pu se former qu'aux endroits qui n'étaient pas directement voisins de parcelles construites. Quelques roselières se sont développées devant les chalets, dans la partie occidentale surtout, mais elles sont rares et forment des îles devant la rive, sans liaison avec la végétation à l'intérieur des terres. Dans la partie centrale de la zone, aucune végétation riveraine naturelle n'a pu se développer. C'est là que le besoin de revitalisation est le plus évident.

Des percées dans les roselières et des pontons morcellent la végétation et empêchent la formation d'une ceinture continue de roseaux.

La végétation autour des chalets est le plus souvent artificielle, avec du gazon, des buissons ornementaux et des arbres. Dans la partie centrale, on trouve les vestiges d'une forêt alluviale, tandis que dans l'est, quelques surfaces de forêts alluviales ont survécu, mais sont nettement appauvries. Des néophytes indésirables ont été trouvés à divers endroits. Quant aux plantes prioritaires, elles ne sont présentes qu'en dehors de la zone de chalets, principalement dans la partie occidentale. Les nombreux points de baignade, pontons et sentiers indiquent d'intenses activités de loisirs, qui, combinées avec la modification de la végétation, expliquent certainement pourquoi les espèces d'oiseaux prioritaires font presque entièrement défaut. La présence de quelques espèces sensibles telles que le blongios nain ou la rousserolle turdoïde dans les secteurs à l'ouest des chalets montre qu'il existe un potentiel pour les oiseaux nicheurs. Les activités de loisirs (bateaux, petites embarcations, Kite-surf, planches à voile tirées par des cerfs-volants, etc.), qui débordent aussi sur les zones lacustres devant les chalets depuis Portalban, constituent un facteur de stress pour les oiseaux nicheurs durant l'été et l'automne, et aussi pour les oiseaux d'eau en train de muer.

La visibilité des chalets depuis le lac varie. Aux endroits où il n'y a pas de roseaux, ils constituent des éléments artificiels dans le paysage, mais même dans la partie occidentale de la zone, où ils sont partiellement dissimulés par des roselières, ils dérangent l'image d'ensemble de la rive, autrement naturelle.

Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave. Ils s'étendent sur près d'un kilomètre, formant un élément linéaire en plein milieu d'une zone marécageuse naturelle. Avec leurs infrastructures, ils forment une barrière artificielle entre le lac et la terre et empêchent le développement d'une zone de transition naturelle entre milieux humides et secs. Ils sont à l'origine d'une perte d'habitats pour les oiseaux d'eau et les migrateurs, qui est encore renforcée par les perturbations causées par les activités de loisirs. La réserve OROEM de Chevroux-Portalban est d'ores et déjà coupée en deux par la plage et le port de Gletterens; ce dernier a pu être agrandi après une réduction de la zone d'interdiction de la navigation en 2001. Le démantèlement des chalets dans le secteur 12.1, let. e, permettrait de recréer la vaste étendue de milieux na-

turels qui est nécessaire à la conservation de populations viables. Cette zone de chalets se présente comme un élément artificiel dans un tronçon de rive autrement très naturel.

Les chalets se distinguent au niveau de leur visibilité depuis le lac. Mais même les chalets dissimulés par des roselières ne le sont que partiellement. Il y a certes des différences dans les matériaux de construction et dans l'aménagement ou l'entretien des surfaces extérieures, mais elles sont trop peu marquées pour justifier une appréciation nuancée s'agissant de la gravité de l'atteinte que ces chalets constituent. Qui plus est, l'utilisation à des fins de loisirs est indépendante du type de construction.

7.3.5 Chalets à Portalban/Delley: secteur 13.1, let. e

L'étroit secteur de chalets alignés le long de la route d'accès se situe à l'est du port de Portalban. Il se trouve entièrement dans l'objet de l'inventaire des sites marécageux et dans l'aire de reproduction des batraciens d'importance nationale; il traverse aussi, en marge, un bas-marais d'importance nationale, mais la rangée de chalets n'est pas incluse dans le périmètre du bas-marais. Un petit port de pêche se situe devant la rangée de chalets, à l'est du grand port. La commune souhaite agrandir ce dernier vers l'est, dans une zone qui fait partie de l'IFP et partiellement dans la zone marécageuse. Au nord-est de la zone de chalets, on trouve une autre rangée de chalets sur le territoire du canton de Vaud. Tous ces chalets, fribourgeois et vaudois, sont desservis par la même route venant de Portalban. Le chemin de randonnée pédestre suit la même route dans le canton de Fribourg, puis, sur le territoire vaudois, il traverse la roselière et continue en direction de Cudrefin.

Les chalets ont été construits sur une dune, qui est plus sèche que la zone riveraine côté lacustre et que les marécages côté terrestre. Ils interrompent, avec la petite route qui les dessert, la zone de transition naturelle entre ces deux milieux. Autour des chalets, la végétation est artificielle; nombre d'entre eux sont entièrement entourés de haies, d'essences le plus souvent exogènes. Dans le secteur oriental, les roseaux sont inexistantes et les rives fortement aménagées. L'érosion y est importante; on en veut pour preuve que, par endroits, la ligne de rive a considérablement reculé au cours des 30 dernières années. Dans la partie occidentale, il y a encore quelques îlots de roseaux, dont une partie s'est étendue. Les enrochements sur la rive, les pontons et les percées dans les roselières empêchent toutefois une zone de transition naturelle et continue de se former entre l'eau et la terre. Les parcelles situées du côté terrestre de la desserte dessinent pour certaines des lignes marquées par rapport au bas-marais voisin, voire y pénètrent carrément. Les surfaces boisées sont en partie appauvries, mais présentent encore la possibilité que des forêts alluviales typiques de la zone de transition s'y établissent. Des néophytes indésirables sont présents par endroits. Quant aux plantes prioritaires, on ne les trouve qu'en dehors de la zone de chalets. Quelques espèces d'oiseaux prioritaires, tel le pouillot fitis ou le grèbe castagneux, utilisent la zone des chalets. Mais globalement, la densité de l'avifaune prioritaire est plus grande dans les secteurs plus éloignés des constructions. Les points de baignade, pontons et sentiers indiquent que les activités de loisirs sont intenses. Les chalets sont bien visibles depuis le lac, à quelques rares exceptions près. En cheminant sur la petite route, utilisée aussi comme chemin de randonnée, on a l'impression de se promener dans une zone construite avec des jardins plutôt que dans un paysage naturel.

Eu égard aux objectifs de protection de l'IFP et des autres inventaires fédéraux, les chalets constituent une atteinte grave. Ils forment un élément linéaire en plein milieu d'une zone marécageuse naturelle. Avec leurs infrastructures, ils constituent une barrière artificielle entre le lac et la terre et empêchent le développement d'une zone de transition naturelle entre milieux humides et secs. Ils sont à l'origine d'une perte d'habitats pour les oiseaux d'eau et les migrants, qui est encore renforcée par les perturbations causées par les activités de loisirs. Cette zone de chalets se présente comme un élément artificiel dans un tronçon de rive autrement très naturel.

Il est vrai que les chalets se distinguent au niveau de leur artificialité et de leur visibilité depuis le lac, mais leurs effets sont uniformément négatifs. Dans le cas des chalets sur le front lacustre, ce sont les enrochements sur la rive qui dérangent; côté terrestre, ce sont les atteintes à la végétation du bas-marais et de la forêt qui posent problème. Les chalets situés à proximité du petit port de pêche constituent l'atteinte au paysage la moins prononcée. En effet, ce secteur est marqué par les activités de

pêche et le grand port de Portalban tout proche. Tous les chalets et leurs infrastructures constituent toutefois une atteinte grave au milieu. Il y a certes des différences dans les matériaux de construction et dans l'aménagement ou l'entretien des surfaces extérieures, mais elles sont trop peu marquées pour justifier une appréciation nuancée s'agissant de la gravité de l'atteinte que les chalets constituent. Qui plus est, l'utilisation à des fins de loisirs est indépendante du type de construction.

7.3.6 Chalet n° 133 à Cheyres

L'ancien bâtiment d'un pêcheur professionnel se situe dans un secteur de la rive formant un îlot naturel, encadré par le petit port de plaisance à l'est et le camping au sud et à l'ouest. Ce secteur constitue la partie occidentale de la réserve de Cheyres et se situe à la fois dans un objet de l'inventaire fédéral des bas-marais et dans un objet de l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens. Il est accessible par des chemins piétonniers publics. Il y a une possibilité de baignade au bord du lac.

Le chalet et les dépendances sont situés dans une forêt proche de l'état naturel. Ils constituent par conséquent un corps étranger. Ancien bâtiment de pêche, il n'est toutefois pas comparable aux maisons de vacances des autres zones, notamment de par son usage antérieur et par le fait qu'il est abandonné depuis un certain temps. Une réactivation de sa fonction, ou un autre usage comme cela a été évoqué, constituerait indéniablement une atteinte grave.

7.4 Objectifs et mesures relatifs au futur développement des zones de chalets

La délimitation des inventaires fédéraux et leur mise en œuvre par le biais du PAC se sont traduites par la définition de différents objectifs pour les divers secteurs de la rive sud du lac de Neuchâtel. Ainsi, le développement touristique est possible dans les fenêtres d'Estavayer-le-Lac notamment, tandis que la nature et son évolution naturelle sont prioritaires dans les aires protégées. Le démantèlement des chalets et de leurs infrastructures permettrait à la nature de reprendre le dessus, ces processus étant aujourd'hui empêchés par les constructions. Une telle « reconquête » est parfaitement possible, spécialement dans des zones humides, qui sont des milieux naturels très dynamiques. Les « blessures » résultant d'activités de construction ou de démolition sont souvent effacées assez rapidement lorsque la végétation se développe très vite. On a pu observer une telle évolution à Champ-Pittet par exemple, où la zone de chalets démantelée autour de l'année 1980 n'est plus visible aujourd'hui.

8. CONCLUSIONS ET DEMANDE

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. 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 rénaturalisation 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.

Les réponses aux questions concrètes du canton de Fribourg exposées au début du présent document et aux questions complémentaires posées par les propriétaires de chalets ont été intégrées dans l'évaluation globale (point 7) et dans les conclusions (point 8). Une liste des questions des propriétaires de chalets se trouve dans l'annexe, avec des renvois aux points pertinents et quelques explications complémentaires.

La Commission souhaite être tenue au courant de la suite de cette affaire.

COMMISSION FEDERALE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

Le Président



H. Bühl

Le Secrétaire



F. Guggisberg

ANNEXE: Tableau des réponses aux questions complémentaires des propriétaires de chalets

Annexe 2 PAD Port de Gletterens (plan)



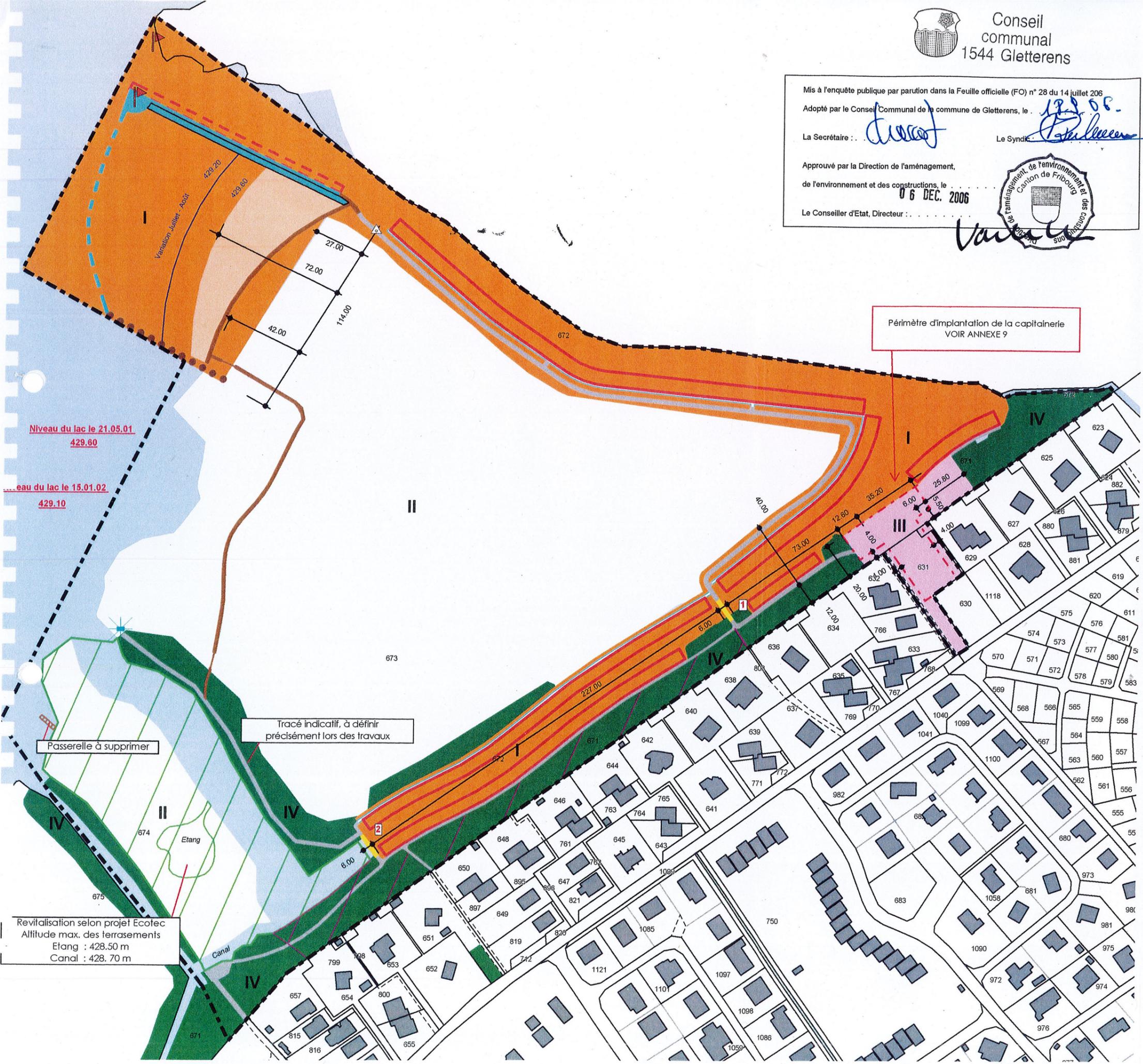
PLAN SPECIAL
"PORT - PLAGE"

PLAN D'IMPLANTATION
ENQUETE 2006

Ech. 1/2000

GLET-PS-61.03

Mis à l'enquête publique par parution dans la Feuille officielle (FO) n° 28 du 14 juillet 2006
Adopté par le Conseil Communal de la commune de Gletterens, le 12.08.06.
Le Secrétaire : *[Signature]* Le Syndic : *[Signature]*
Approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, le 06 DEC. 2006
Le Conseiller d'Etat, Directeur : *[Signature]*



LEGENDE

- Périimètre du plan spécial "port-chenal et plage"
- SECTEURS**
- I Port et plage**
 - Périimètre des installations portuaires
 - Constructions lacustres
 - Amarrages de bateaux
 - Amarrages de courtes durées
 - Passerelles
 - Cheminements en remblais
 - Plage
 - Phare
 - Pieux en bois
- II Roselière et espace de revitalisation**
 - Cheminement dans la zone marécageuse
 - Secteur revitalisé
 - Poste d'observation
- III Capitainerie**
 - Périimètre d'implantation
 - Équipements et constructions
- IV Forêt**
 - Forêt
 - Forêt avec revitalisation



Givisiez, juillet 2006

Niveau du lac le 21.05.01
429.60

Niveau du lac le 15.01.02
429.10

Tracé indicatif, à définir précisément lors des travaux

Passerelle à supprimer

Revitalisation selon projet Ecotec
Altitude max. des terrassements
Etang : 428.50 m
Canal : 428.70 m