

602 2008-16
602 2009-50

Arrêt du 25 septembre 2009

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION Président : Michel Wuilleret
 Juges : Christian Pfammatter, Josef Hayoz

PARTIES **ASSOCIATION SUISSE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ASPO/BIRDLIFE SUISSE**, Wiedingstrasse 78, case postale, 8036 Zurich, recourante,

PRO Natura - Ligue pour la protection de la nature,
Dornacherstrasse 192, 4018 Bâle, **recourante,**

PRO NATURE Fribourg, case postale 183, 1705 Fribourg, **recourante**,

WWF SUISSE, Hohlstrasse 110, case postale, 8010 Zurich, **recourant**,

WWF Fribourg, Passage Cardinal 2D, 1701 Fribourg, **recourant**,

tous représentés par Me Raphaël Dallèves, avocat, Passage Raphy-Dallèves, case postale 374, 1951 Sion,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, rue des Chanoines 17,
case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

OBJET Protection de la nature et du paysage

Recours du 24 janvier 2008 contre la décision du 27 novembre 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Depuis les années 1920, et jusqu'en 1962, des chalets de vacances ont été érigés par des privés le long de la rive sud du lac de Neuchâtel, sur le domaine public de l'Etat de Fribourg, sur la base de concessions ou autres autorisations à bien plaisir.

La rive sud du lac de Neuchâtel ("Grande Cariçaie") figure sur différents inventaires fédéraux, sur celui des paysages, sites et monuments naturels depuis 1983, sur celui des réserves d'oiseaux d'eau et de migrants d'importance internationale et nationale depuis 1991, sur celui des zones alluviales d'importance nationale depuis 1992, sur celui des bas-marais d'importance nationale depuis 1994 et sur celui des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale depuis 1996.

B. Face au développement des chalets de vacances, le Conseil d'Etat a adopté, le 1er juin 1982, le "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" (ci-après: le plan directeur de 1982), prévoyant la suppression progressive, au fur et à mesure de l'expiration de la durée des autorisations d'utilisation du terrain public, de toutes les résidences secondaires sises dans les zones protégées. Un arrêté du Conseil d'Etat 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" et complétant ce plan directeur, prévoyait que les autorisations d'utiliser le domaine public à l'intérieur des périmètres des zones naturelles étaient inaccessibles et non renouvelables et qu'elles arriveraient à échéance le 31 décembre 1998. Ce délai a toutefois été repoussé au 31 décembre 2008 par arrêté du 24 juin 1997.

C. Le 6 mars 2002, la Direction des travaux publics (actuellement la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions) a adopté un "plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel". Ce plan d'affectation ne règle pas expressément le sort des chalets de vacances, mais réserve à ce sujet "la législation spéciale".

En date du 27 novembre 2007, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance abrogeant l'arrêté du 26 avril 1983 et instituant un "contrat nature" permettant la pérennisation des chalets. Moyennant la signature d'un "contrat nature" avec l'Etat de Fribourg, chaque actuel propriétaire de chalet pourra continuer à occuper les lieux sa vie durant, et après lui son conjoint ou partenaire enregistré et leurs descendants en ligne directe. Le 27 novembre 2007 également, le Conseil d'Etat a modifié le plan directeur de 1982, en ce que l'obligation de suppression progressive des chalets de vacances a été complétée par la mention "sous réserve de la conclusion de contrats nature selon l'ordonnance du 27 novembre 2007".

D. Le 24 janvier 2008, l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ci-après: l'ASPO), Pro Natura, Pro Natura Fribourg, le WWF Suisse et le WWF Fribourg ont recouru auprès du Tribunal cantonal contre l'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 "relative à l'établissement d'un contrat nature pour les chalets de vacances sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel" et contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 modifiant le "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat", dans la mesure où ces deux actes portent sur les chalets de vacances sis sur le domaine de l'Etat de Fribourg, à l'intérieur des réserves naturelles dans les communes de Font, Forel et Delley-Portalban. Par arrêt du 12 août 2008, le

Tribunal cantonal a déclaré le recours irrecevable. Il a considéré en substance que l'ordonnance et l'arrêté litigieux n'étaient pas des décisions susceptibles de recours mais des actes généraux et abstraits. Le droit fribourgeois ne connaissant pas le contrôle abstrait des normes, le recours devait être déclaré irrecevable.

E. Le 16 juillet 2009, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt cantonal du 12 août 2008 et renvoyé la cause au Tribunal cantonal. Il a jugé que l'ordonnance du 27 novembre 2007 doit être assimilée matériellement à un plan d'affectation, dès lors que, comme un plan d'affectation, elle règle l'utilisation du sol au sens de l'art. 14 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) en déterminant de façon contraignante pour chaque parcelle, le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol. Se référant au règlement du 6 mars 2002 accompagnant le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel qui prévoit que "la situation des résidences secondaires existantes est réglée par la législation spéciale", le Tribunal fédéral a considéré que l'ordonnance du 27 novembre 2007 peut être comprise comme étant cette "législation spéciale". Partant, il a estimé qu'elle est soumise aux exigences prévues par l'art. 33 LAT en matière de protection juridique et que, partant, elle devait pouvoir faire l'objet d'un recours après d'une autorité cantonale ayant un libre pouvoir d'examen.

F. Le 13 août 2009, le Juge délégué à l'instruction du recours a averti les parties que, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral précité, le Tribunal cantonal reprenait le traitement du recours du 24 janvier 2008.

e n d r o i t

1. Il y a lieu de prendre acte de l'arrêt du Tribunal fédéral qui définit l'ordonnance litigieuse du 27 novembre 2007 comme étant un plan d'affectation et qui applique en conséquence l'art. 33 LAT sous l'angle de la protection juridique.

2. Or, la protection juridique prévue par l'art. 33 LAT ne se limite pas à imposer l'existence d'une voie de recours effective cantonale. L'alinéa 1 de cette même disposition impose également aux cantons de soumettre les plans d'affectation à la procédure d'enquête publique. Dans la mesure où, en l'occurrence, l'ordonnance litigieuse a été adoptée par le biais de la procédure législative, elle n'a pas fait l'objet d'une telle mise à l'enquête. Partant, les règles matérielles d'aménagement du territoire qu'elle contient ont été prises en violation de l'art. 33 al. 1 LAT.

Par ailleurs, en plus des exigences du droit fédéral, les plans d'affectation sont soumis par le droit cantonal à de strictes règles de procédure (cf. art. 26 et 79 à 82 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; LATeC; RSF 710.1).

Aucune de ces règles concernant notamment la mise à l'enquête publique, le droit d'opposition, la conciliation ou les autorités compétentes, n'a été respectée en l'occurrence.

Dans ces conditions, vu les lacunes majeures de procédure - d'ailleurs expressément dénoncées par les recourants - il y a lieu d'annuler le plan d'affectation litigieux qui a pris par erreur la forme d'une ordonnance du Conseil d'Etat. Il n'est pas possible au niveau du

recours devant la dernière instance cantonale de réparer les vices majeurs de procédure qui découlent du choix de la voie législative.

Il appartiendra 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.

3. L'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 modifiant le plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat se fonde sur l'ordonnance du même jour et n'a pas de portée propre (ATF du 16 juillet 2009, consid. 2.3). L'annulation de l'ordonnance a dès lors pour conséquence que les modifications apportées au plan directeur de 1982 n'ont plus d'objet.

4. L'Etat qui succombe est exonéré des frais de procédure (art. 133 CPJA).

Il doit verser en revanche une indemnité de partie aux recourants qui obtiennent gain de cause (art. 137 CPJA). Le montant de cette indemnité est fixé ex aequo et bono à 3'228 fr., y compris 228 fr. de TVA.

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est admis.

- L'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 instituant un "contrat nature" est annulée.
- Il est constaté que l'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 modifiant le plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat n'a plus d'objet.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice.

III. Un montant de 3'228 fr. (y compris 228 fr. de TVA) à verser à Me Raphaël Dallèves à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'Etat de Fribourg.