

Ile Cour administrative. **Séance du 9 mai 2000.** Statuant sur les recours interjetés le 7 septembre 1998 (**2A 98 59 et 60**) par **les époux X ainsi que cinq recourants**, contre les décisions prises le 8 juillet 1998 par la **Direction des travaux publics; (Chemin pédestre le long du lac de Morat)**

En fait:

- A. Dans le but de rendre accessibles au public les rives du lac de Morat, conformément à l'art. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et au plan directeur des rives du lac de Morat, approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} juin 1982, les Communes de Haut et Bas-Vully ont décidé de créer un chemin pour piétons allant de Sugiez à Guévaux.

Du 30 juin au 29 juillet 1986, la Commune de Haut-Vully a mis à l'enquête publique des plans et relevés concernant le tronçon de chemin sur son territoire. Le tracé choisi correspondait, en grande partie, au tracé d'un collecteur d'eaux usées. Une bonne partie des propriétaires fonciers concernés ayant fait opposition, la commune a procédé à d'importantes modifications du tracé qu'elle a mises à l'enquête du 24 février au 28 mars 1989.

Le dossier mis à l'enquête était constitué d'un rapport technique ainsi que d'un rapport sur les contrats de servitude, d'un plan de situation à l'échelle 1:500 avec indication du tracé complet, d'un plan de situation avec indication du tracé sur le domaine public, d'un plan de profil type au 1:20 ainsi que de plans de détail.

Selon ces plans, la largeur du chemin projeté est de 90 cm. Il longe le bord du lac, la plus grande partie sur le domaine public et par endroits sur des propriétés privées. Le projet prévoit que le sentier passe, partout où cela est possible, sur le mur de soutènement qui s'étire sur la presque totalité de la rive. Aux endroits où le sentier doit être réalisé non pas sur le mur de soutènement mais sur la rive elle-même, il passe alors au pied de celui-ci.

- B. Le 8 septembre 1992, la Direction des travaux publics (ci-après, la Direction) a approuvé le projet de chemin et a écarté les oppositions qui avaient été soulevées à son encontre.
- C. Saisi d'un recours des époux X, le Tribunal administratif a confirmé la décision de la Direction par arrêt du 3 juin 1993.

Les recourants déboutés ont contesté cette décision devant le Tribunal fédéral qui a admis leur recours par arrêt du 30 mai 1994 en renvoyant la cause aux autorités cantonales.

Le Tribunal fédéral a constaté, en substance, que l'arrêt attaqué n'avait pas examiné les atteintes que le chemin pédestre pourrait porter aux roselières, se contentant de renvoyer aux préavis de l'Office de la protection de l'environnement et de la Commission pour la protection de la nature et du paysage. Il manquait de toute manière l'autorisation d'essartage selon l'art. 22 al. 2 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). La Cour de céans aurait dû regarder, par ailleurs, si la zone traversée par le chemin constitue un biotope au sens de l'art. 18 al. 1 LPN et si le projet est conforme aux exigences de la législation fédérale sur la pêche.

Donnant suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 mai 1994, le Tribunal administratif a admis, le 21 septembre 1994, le recours des époux X et a annulé la décision de la Direction en chargeant cette dernière de se prononcer à nouveau dans le sens des considérants du Tribunal fédéral.

- D. La Commune de Haut-Vully a procédé à l'inventaire des roselières et de la végétation riveraine touchée par le chemin pédestre. Effectué en collaboration avec le Responsable cantonal pour la protection de la nature et du paysage, ce relevé indique, sur un plan à l'échelle 1:2000, les espaces occupés par des roselières ou de la végétation riveraine; ceux-ci sont touchés sur 715 mètres par le sentier projeté.

Le 18 octobre 1996, la Commune de Haut-Vully a mis à l'enquête publique les mesures visant à compenser les atteintes portées aux roselières par le chemin pédestre. Il est prévu de créer trois zones, de 365 m², de 330 m² et de 715 m², attenantes à la roselière existante, qui serviront à l'agrandir.

Les époux X ainsi que cinq recourants et Y, tous propriétaires de terrains situés en bordure immédiate du lac de Morat, se sont opposés aux mesures compensatoires mises à l'enquête.

- E. Suite au rejet des oppositions par la commune, le 20 août 1997, les opposants déboutés ont recouru devant la Direction qui a rejeté leur recours par décision du 8 juillet 1998.

Procédant à une appréciation globale de l'affaire - soit en réexaminant également les oppositions formées dans les précédentes enquêtes - la Direction a estimé que les portions de rive que traverse le futur chemin ne constituent pas un biotope digne d'intérêt au sens de l'art. 18 LPN. S'agissant de la protection de la végétation des rives au sens des art. 21 et 22 LPN, la

Direction a estimé que les conditions pour l'octroi d'une autorisation d'essartage sont réalisées et qu'il convient d'ordonner les mesures compensatoires nécessaires. Appliquant l'art. 18 al. 1^{er} LPN, l'autorité a considéré que les surfaces que la commune veut réaffecter à la roselière (1410 m²) sont largement suffisantes pour compenser les surfaces sacrifiées (715 m²) à la réalisation du chemin. Elle a tenu le choix des mesures pour particulièrement judicieux dès lors que les zones de compensation jouxtent la roselière existante. Constatant que les trois emplacements retenus pour la réalisation des mesures de compensation sont actuellement des surfaces engazonnées, des terrains vagues ou servent de dépôt pour des matériaux de toute sorte (par ex. des coupes de gazon), la Direction a jugé que le fait de rendre ces terrains à la roselière constitue une mesure réelle de compensation et a donc rejeté le grief des recourants qui estimaient que, ces surfaces se trouvant au bord du lac, elles font partie de la rive et sont donc déjà protégées. L'autorité a souligné que les surfaces de compensation sont prévues pour accueillir la végétation sauvage qui reprendra naturellement possession des lieux lorsque les terrains auront été débarrassés de la végétation domestique qui les recouvre actuellement. La Direction a enfin rejeté les griefs de violation du droit d'être entendu.

F. Le 2 juillet 1998, la Direction a accordé l'autorisation d'essartage. Elle a considéré que la rive nord du lac de Morat présente, sur environ 80 % de sa longueur, de la végétation riveraine. A son avis, la valeur écologique de cette végétation, constituée en grande partie d'une roselière lacustre, est largement influencée par:

- la présence d'habitations en bordure immédiate de la zone riveraine et les activités "débordantes" de certains riverains (dépôt de déchets de jardin, amarrages sauvages, modification de la végétation naturelle);
- sa profondeur réduite (la largeur de la roselière ne dépasse que rarement 10 mètres);
- le nombre considérable de passerelles (parfois éclairées la nuit) qui traversent la roselière pour donner accès au lac pour les baignades et aux bateaux amarrés soit à la passerelle même, soit à une bouée au large;
- l'utilisation très intensive de la rive par les plaisanciers.

L'autorité a donc jugé que la valeur écologique fortement diminuée par la pression humaine ne permet pas de considérer cette rive comme biotope méritant une protection absolue. Se référant aux inspections des lieux effectuées, la Direction a constaté:

- que le cheminement existe déjà par endroits;

- que seule une partie relativement modeste du cheminement touche de la végétation que l'on peut considérer comme végétation riveraine;
- que seul un tronçon de 145 m traversera une roselière; ce tronçon sera construit sur pilotis. Partout ailleurs, le chemin est prévu en bordure des surfaces de végétation riveraine;
- que cette végétation est, sur de grands tronçons, déjà altérée, voire absente.

Dans ces conditions, vu les possibilités offertes de renaturer et revaloriser trois secteurs altérés au titre de mesures de compensation, la Direction a accordé l'autorisation d'essarter la végétation riveraine sur le tracé du chemin à condition que les mesures compensatoires soient réalisées en même temps que l'aménagement du chemin et que la commune mandate un spécialiste pour la mise en oeuvre et le suivi des mesures compensatoires.

- G. Le 23 juin 1998, la Direction de l'intérieur et de l'agriculture a accordé une autorisation en matière de pêche. Outre des conditions liées à la période à choisir pour les travaux de construction du chemin, cette autorité a exigé également que la création de nouvelles roselières soit suivie par un spécialiste, ces mesures de compensation devant être réalisées parallèlement à la construction du chemin.
- H. Agissant le 7 septembre 1998, les époux X ainsi que cinq recourants et Y ont contesté devant le Tribunal administratif la décision de la Direction du 8 juillet 1998 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent principalement à ce que les plans mis à l'enquête au sujet du chemin pédestre le long de la rive Nord du lac de Morat sur le territoire de la Commune de Haut-Vully soient annulés. Subsidiairement, ils requièrent que le dossier soit renvoyé à l'autorité inférieure pour complément du dossier et nouvelle instruction.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent tout d'abord une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Ils affirment que, contrairement à ce qui figure dans la décision attaquée, le chemin pédestre passe non seulement 145 mètres par les roselières et la "touche" sur 570 mètres, mais passe par la roselière sur une très grande partie du trajet, si ce n'est sur la quasi totalité de ce dernier. Les recourants prétendent également que, lorsque le chemin passe en dessous du mur de soutènement, il empiète sur de la végétation sauvage, la présence de plantes domestiques ou d'essences décoratives ou étrangères étant exceptionnelle. Ils considèrent que le relevé des roselières établi par le maître de l'ouvrage est inexact. De

plus, selon eux, la largeur du projet n'est pas de 90 cm, car il faut ajouter le dégagement nécessaire, ce qui porte le chemin à 2 ou 3 m de large.

Les recourants prétendent par ailleurs que les données nécessaires pour désigner un biotope n'ont pas été recueillies, de sorte qu'il manque à l'autorité une base pour se prononcer. L'autorité intimée ne pouvait donc pas se prononcer sur l'existence d'un biotope. De plus, du moment que les données matérielles manquaient, il n'était pas possible d'effectuer une pondération valable des intérêts en présence au sens des art. 18 et 21 LPN ou une appréciation de la valeur des mesures de compensation.

Les recourants font valoir une violation du droit d'être entendu dès lors qu'ils n'ont pas participé aux inspections des lieux auxquelles l'autorité intimée se réfère.

En ce qui concerne la définition du biotope, les recourants sont d'avis que la roselière le long de la rive nord du lac de Morat constitue un biotope d'importance régionale, de sorte qu'en n'édicant pas et en ne prévoyant pas les mesures de protection nécessaires, la Direction a violé l'art. 18b LPN. Sous cet angle, pour décider de l'admissibilité d'une atteinte à un biotope et de la mise en oeuvre de mesures compensatoires, il était impératif d'effectuer un recensement exact des aires entrant en considération et de fixer les mesures aptes à atteindre le but de protection. Dans la mesure où les connaissances n'ont pas évolué par rapport à la précédente procédure de recours, les autorités ont violé l'art. 18 LPN, le relevé des surfaces de roselières établi par la commune ne correspondant pas aux exigences d'un inventaire.

Les recourants estiment, par ailleurs, que les mesures de compensation ne constituent pas un remplacement adéquat au sens de l'art. 18 al. 1 ter LPN. Les zones prévues à cet effet sont situées elles-mêmes dans la zone riveraine, déjà protégée par la législation fédérale sur la base de l'art. 21 LPN. Elles doivent donc de toute manière être rendues à la nature en interdisant aux propriétaires voisins d'en faire l'usage actuel et apparemment illégal. Les prétendues mesures de compensation sont en réalité des mesures d'entretien qui s'imposent eu égard au besoin de protection du biotope. Tout au plus peuvent-elles être considérées comme reconstitution, une mesure qui ne satisfait pas aux exigences étant donné qu'il s'agit d'une atteinte durable qui doit être compensée par un remplacement adéquat en dehors de l'actuelle zone de biotope, en dehors de la zone riveraine.

Faute de disposer de la documentation nécessaire, l'autorité inférieure ne pouvait se déterminer sur la question de savoir si le biotope peut supporter l'atteinte ou non; faute d'information sur les atteintes, l'autorité ne pouvait pas

non plus évaluer l'importance, la quantité et la qualité nécessaires d'éventuelles mesures de compensation.

A titre de mesure de preuves, les recourants sollicitent une expertise sur tous les aspects de protection de la nature liés à ce dossier.

- I. Par acte séparé du 7 septembre 1998, les mêmes recourants ont aussi contesté devant le Tribunal administratif la décision de la Direction du 8 juillet 1998 accordant l'autorisation d'essartage de la végétation riveraine. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'autorisation litigieuse.

Les recourants invoquent des constatations inexactes et incomplètes des faits pertinents ainsi qu'une violation des art. 18 et 21 LPN.

Rappelant que la zone riveraine figure au plan d'aménagement local comme zone de protection et à l'inventaire des sites naturels du canton de Fribourg, les recourants estiment que l'autorité s'est prononcée sur la valeur du biotope sans disposer des données nécessaires. Pour la même raison, elle ne pouvait pas statuer sur le bien-fondé des mesures compensatoires. L'absence d'inventaire digne de ce nom constitue une violation de l'art. 14 al. 3 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1).

Les recourants contestent en outre catégoriquement que les propriétaires fonciers ou que les plaisanciers soient irrespectueux de la végétation des rives. Ils nient également que la largeur de la roselière serait limitée à une dizaine de mètres. Reprenant ce qu'ils ont déjà dit, ils affirment que le chemin traverse la roselière sur presque toute sa longueur et nient la faible valeur écologique du secteur. Ils estiment faux de justifier les atteintes prévues au biotope par les quelques atteintes actuelles, largement exagérées par l'autorité inférieure. Il appartient au contraire aux autorités de prendre les dispositions pour que les mesures de protection existantes soient respectées et les responsables poursuivis.

Les recourants se plaignent aussi du fait que les inspections des lieux aient été entreprises sans procès-verbal et sans leur présence. Ils estiment que leur droit d'être entendus a été violé.

Dans la mesure où la roselière le long de la rive nord du lac de Morat constitue un biotope d'importance régionale, ce dernier mérite une protection intégrale et ne doit pas être essarté. L'intérêt à son maintien prévaut sur l'intérêt à la réalisation du chemin. Des chemins en suffisance existent dans le vignoble sur le flanc du Mont Vully.

Enfin, les recourants reprennent les critiques formulées dans l'autre recours à l'égard des mesures de compensation qu'ils jugent contraires à l'art. 18 al. 1 ter LPN.

- J. Dans leurs observations respectives, la commune et la Direction concluent au rejet du recours.

Affirmant qu'il est faux de dire que le tracé litigieux passera par la roselière, la commune souligne que ce chemin pédestre lui donnera un "droit de regard" positif sur ce secteur bien trop souvent barricadé et utilisé à des fins privées où, parfois, tout est permis sans aucun respect de la nature. Elle rappelle que ce chemin est une volonté ferme de la population du Vully pour donner une suite logique à ce qui a déjà été fait. Enfin, elle relève qu'il serait important de réaliser ce chemin pour l'Expo 02 car le Vully mise beaucoup sur un tourisme doux empruntant les chemins de randonnée pédestre.

Pour sa part, la Direction ne conteste pas que la roselière abrite des plantes ou des animaux protégés. Ces derniers se trouvent toutefois dans la roselière elle-même et non sur le tracé du chemin. En ce qui concerne les époux X, l'autorité constate que ces recourants ont fait réaliser un ponton équipé d'un lampadaire et qui traverse la roselière de part en part, de sorte qu'elle s'étonne de leur soudain intérêt à la protection de la nature depuis que la commune projette de réaliser le sentier litigieux.

- K. Le 21 avril 1999, sur injonction du Juge délégué à l'instruction du recours, les recourants ont produit une étude privée qu'ils avaient commandée à un bureau spécialisé, le bureau d'études en environnement Pronat. Tout en relevant les difficultés liées à un mandat effectué en décembre, le bureau Pronat a déposé un plan divisant le tracé du chemin en 8 zones distinctes et a établi un rapport sommaire dont les conclusions sont les suivantes:

Dans l'ensemble, la rive du lac de Morat sur le territoire de la Commune de Haut-Vully présente aujourd'hui une assez faible valeur naturelle. Cela est principalement dû à une forte présence humaine, qui a pour conséquence une importante utilisation des rives à des fins de loisirs (activités nautiques, baignade, pontons, résidences secondaires).

On ne relève ainsi pas de zones de transition propres aux régions riveraines (zonation typique: roselière, marais de transition, forêt riveraine, puis prés, champs et autre structures) qui sont particulièrement riches en espèces puisqu'elles offrent de très nombreuses niches et ressources écologiques.

On trouve toutefois, dans la partie ouest de la commune, un tronçon de rive (secteur A) qui présente un potentiel plus élevé que les autres. Il s'agit d'une zone où la roselière est assez

étendue et où les milieux de la rive sont peu perturbés (présence de l'embouchure du ruisseau de Forel, parc avec vieux arbres, etc..).

Dans les autres secteurs, on se trouve en présence de nombreuses petites surfaces de roselière, fragmentées par des pontons de différentes longueurs. La pression exercée par ces activités sur les éléments naturels résiduels est de ce fait relativement importante, en particulier, durant la belle saison.

Considérant les résultats de cette étude, on peut conclure que la roselière et la rive du lac sur la Commune de Haut-Vully forment un ensemble (biotope) de valeur naturelle restreinte. Par expérience et sur la base de connaissances générales, l'importance de ce biotope peut être qualifiée de locale. Il faut toutefois mettre une restriction à cette estimation: l'étude a été menée uniquement sur le territoire de la Commune de Haut-Vully et non pas sur l'ensemble du lac, ce qui aurait permis de faire une évaluation plus précise de son importance.

L. Vu les conditions difficiles dans lesquelles l'étude Pronat a été effectuée, le Juge délégué a donné suite aux requêtes des recourants en ordonnant, le 25 mai 1999, une expertise - confiée au Bureau M - visant à déterminer:

- la valeur écologique des secteurs traversés par le chemin pédestre en complétant les données disponibles par un inventaire de la flore et de la faune selon l'annexe 1 OPN;
- l'impact du chemin pédestre sur l'écologie de ces secteurs d'un point de vue quantitatif et qualitatif;
- si les mesures de compensation prévues sont suffisantes du point de vue de l'écologie.

M. Le 4 juin 1999, Y a retiré ses recours.

N. Le 20 octobre 1999, l'expert a déposé son rapport intitulé "projet du chemin pédestre riverain; étude d'impact". Reprenant les secteurs définis par l'étude Pronat, il a produit des cartes d'où il ressort que des plantes et des animaux menacés ou protégés existent le long du lac; surtout dans les secteurs A,B et C à l'ouest de la commune. L'expert a également recensé les impacts existants, soit les pontons (88), les impacts ponctuels (tas de déchets, compost, plantes exotiques: 45) comme aussi les impacts linéaires (construction en dur, les remblais et passages pour bateaux: 1125 m soit 38,8 % de la longueur totale de 2900 m du chemin). Le rapport présente les conclusions suivantes:

La valeur de la végétation riveraine du lac de Morat située sur le territoire de la Commune de Haut-Vully n'est en majorité que d'une importance locale, à l'exception de celle située

dans le secteur A. En effet, on trouve dans ce dernier secteur des roselières et autres végétations marécageuses d'une étendue telle que le site est potentiellement d'une valeur d'importance régionale, dans la mesure où l'on considère la végétation comme unité indivise (c'est-à-dire sans pontons et autres dégradations qui la fragmente quelque peu). Pour que la rive entière possède une végétation de plus grande importance écologique, les roselières et autres marais à grandes laïches devraient pouvoir s'étendre plus largement vers le lac. Cette colonisation vers le lac est cependant très limitée pour des raisons naturelles (rive pentue, structure suboptimale du sol ..). De plus, les faibles variations saisonnières du niveau de l'eau - causées par les corrections des eaux du Jura - diminuent les surfaces de rive. En faisant abstraction de l'influence de ces deux derniers facteurs sur notre rive, on pourrait imaginer redonner à la végétation riveraine toute son étendue et sa zonation naturelle originelle mais seulement dans la mesure où toutes les dégradations de la rive matérialisées par les pontons, bétonnages, remblais, plantes exotiques etc. sont éliminées. Ces dégradations s'imposent actuellement sur environ 25 % de la surface colonisable par la végétation riveraine. A ce funeste tableau s'ajoutent encore les atteintes indirectes représentées par le dérangement humain sur le milieu de vie des espèces d'oiseaux sensibles (navigation et baignades dans la zone riveraine, etc.). Dans l'ensemble, nous pouvons donc parler d'une forte charge préexistante pesant sur les milieux naturels de la rive.

On peut décrire les impacts du cheminement pédestre sur le milieu naturel de la rive de deux manières. Tout d'abord les impacts directs sur le milieu naturel riverain: en théorie ils sont très faibles si l'on place le sentier à l'écart de la végétation riveraine, par exemple à l'abri de frondaisons d'arbres (c'est le cas du sentier riverain passant par la forêt du Chablais). Le tracé actuel représente cependant un compromis entre la préservation la plus grande possible de la propriété privée et le contournement de la végétation riveraine. Il n'a ainsi pas été possible d'éviter totalement le passage sur de la végétation riveraine au sens de l'art. 20 de la LPN. Cette perte de surfaces représente un impact supplémentaire (environ 1'430 m² de roselières et de grandes laïches, en prenant en compte une largeur de chemin respectivement de banquette de 2m, largeur de végétation qui va disparaître à très court terme suite à la construction et à plus long terme de par le fonctionnement du chemin). Cette perte doit malgré tout être relativisée en fonction des dégradations déjà présentes qui sont très importantes.

Aux impacts directs s'ajoutent les influences indirectes négatives: le danger potentiel de pénétration dans la végétation de la rive depuis le chemin et son effet dérangent sur les oiseaux des roselières et sur les oiseaux d'eau hivernants.

La perte directe de surfaces de végétation riveraine peut être compensée par les mesures proposées pour une surface d'environ 1400 m². Malgré une bonne disposition du chemin préservant au maximum la végétation riveraine et l'installation de mesures de canalisation du public (signalisation, délimitations, barrières), il semble inévitable que, par le fonctionnement du chemin, de nouvelles surfaces soient dégradées (par exemple par l'entretien du chemin, par la pénétration du public, etc.). Pour cela, il est important de prévoir les 600 m² de compensation supplémentaires pour la régénération de la végétation

riveraine. Ces mesures de compensation ne pourront cependant pas diminuer les charges de dérangements supplémentaires causées par le fonctionnement du chemin. Pour pallier à ce problème, d'autres mesures devraient théoriquement être installées sur certains secteurs du chemin telles que la déviation du tracé plus à l'écart de la rive ou par exemple la protection visuelle par plantation d'arbustes. Si cela s'avère impossible pour des raisons foncières, les dérangements causés doivent être considérés comme impacts additionnels, qui plus est non compensés dans le périmètre du projet.

Sur la base des valeurs écologiques actuellement présentes (présence de grandes zones contiguës de végétation riveraine, espèces d'oiseaux menacés, le plus grand potentiel écologique pour des mesures de régénération), les efforts de protection sont à concentrer dans le secteur A. Pour cela, il faut que le chemin évite de passer dans la roselière comme il est pour l'instant prévu. Nous proposons de corriger son tracé en le déplaçant sur la terre ferme, et de le faire passer en retrait des propriétés concernées. Si cela s'avère impossible, il faut prévoir des mesures pour prévenir les dérangements liés à la présence humaine (plantation des buissons bas, installation de palissades de roseaux etc.).

De plus, nous proposons de concentrer dans le secteur A toutes les mesures compensatoires prévues. Il s'agirait donc d'abandonner les surfaces proposées dans les autres secteurs pour convertir leurs surfaces et valeur financières dans le secteur A.

- O. Le 7 février 2000, les recourants ont déposé leurs observations au sujet du rapport d'expertise. Reprenant leur grief selon lequel les mesures compensatoires ne peuvent pas se situer dans la zone riveraine, ils estiment que l'expertise laisse ouverte la question de savoir où, en dehors de la zone protégée, des mesures compensatoires se laisseraient réaliser. Ils exigent également que les buts de protection à atteindre en vue de la sauvegarde du biotope et les mesures à prendre à cet effet soient définis. Ils font valoir également que l'expert a travaillé sur le même plan qui a servi à l'élaboration du rapport Pronat; or, à leur avis, ce plan montre un tracé du chemin environ 2 m en retrait, ce qui fausse l'évaluation du projet. Vu les incertitudes sur le tracé du chemin les recourants exigent le marquage du chemin. Cela fait, ils demandent que l'expert complète son expertise pour savoir s'il n'y a pas davantage de surfaces roselières touchées par le chemin. A leur avis, l'expertise doit être complétée par la définition des besoins de protection du biotope et requièrent que les questions figurant dans leur questionnaire du 21 avril 1999 soient posées à l'expert.

Enfin, les recourants demandent que leur droit de propriété soit également pris en considération dans la pesée des intérêts à effectuer. Ils affirment pour la première fois que, dans la mesure où le chemin viole leur droit de propriété, il y a lieu de modifier le projet non seulement dans les secteurs A et B comme préconisé par l'expert mais également dans les secteurs C à H,

là où il se situe trop proche des habitations, en particulier de celles des recourants.

- P. Le 21 mars 2000, la commune a produit une copie de son plan d'aménagement local et de son règlement d'urbanisme.

Il en ressort qu'une zone riveraine existe le long du lac. Toutefois, selon l'art. 22 du règlement communal d'urbanisme, cette zone a des buts des plus divers puisqu'elle est destinée à:

- assurer la protection de la végétation des rives;
- tenir libre le bord du lac et faciliter au public le passage le long des rives;
- permettre, conformément au plan directeur de la rive du lac de Morat, la réalisation d'équipements publics tels que plages, aires de délasserment, places d'amarrage pour bateau, installations nautiques.

- Q. Le 6 avril 2000, le Juge délégué a procédé à une inspection des lieux. Il a constaté, après comparaison, que les relevés de roselières et de végétations des rives figurant sur les cartes établies par l'expert correspondent à la réalité.

Dans leurs observations du 27 avril 2000, les recourants ont fait valoir que la vision locale a permis de constater que le relevé des roselières figurant sur les cartes établies par l'expert correspond grosso modo à la réalité, avec les corrections constatées durant le parcours et annotées par le Juge délégué sur son propre exemplaire.

En droit:

1. a) Du moment que les deux recours déposés le 7 septembre 1998 par les époux X et consorts visent des décisions prises par la même autorité et se situant dans un étroit complexe de faits, il se justifie d'ordonner la jonction des causes en vertu de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).
- b) Formés dans le délai et les formes prescrits, les présents recours sont recevables aussi bien vertu de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qu'en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur leurs mérites.

2. a) Selon l'art. 21 al. 1 LPN, la végétation des rives (roselières et jonchères, végétation alluviale et autres formations végétales naturelles riveraines) ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière.

L'art. 22 al. 2 LPN prévoit cependant que l'autorité cantonale compétente peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux.

- b) L'art. 18 LPN a la teneur suivante:

¹La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

^{1bis}Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.

^{1ter} Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat.

...

En vertu de l'art. 18b al. 1 LPN, les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale.

3. a) L'art. 14 al. 3 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1) dispose que la désignation des biotopes dignes de protection et l'estimation de leur valeur se feront notamment à l'aide de la liste des espèces indicatrices des milieux naturels, énumérées à l'annexe 1. Les cantons peuvent adapter cette liste aux conditions régionales. Les espèces de la flore et de la faune protégées en vertu de l'art. 20 ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares, énumérées dans les listes rouges publiées ou reconnues par l'OFEFP, servent également d'espèces indicatrices des milieux naturels. Suivant le type de biotope ou le but visé par la protection, par exemple pour tenir compte des exigences des espèces migratrices, d'autres critères doivent être pris en considération.

- b) Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 mai 1994, il appartenait notamment à l'autorité intimée d'examiner si la zone traversée par le chemin constitue un biotope au sens de l'art. 18 LPN et quelle quantité de végétation des rives pourrait être atteinte. Sous cet angle, on doit constater, avec les recourants, que, lorsqu'elle s'est prononcée, la Direction ne disposait pas des informations nécessaires pour qualifier de manière conforme à l'art. 14 al. 3 OPN la valeur écologique des secteurs touchés par le chemin public litigieux. Le dossier ne contenait en effet aucun recensement complet des aires touchées par le projet, de sorte que l'autorité ignorait tout de la présence des espèces indicatrices des milieux naturels. Son appréciation se basait uniquement sur l'expérience du Responsable scientifique en matière de protection de la nature et non pas sur une étude scientifiquement menée ainsi que la loi l'exige lorsque des doutes sérieux existent quant à l'existence d'un biotope d'une certaine importance.

Les griefs des recourants qui relèvent ce défaut majeur dans l'établissement des faits s'avèrent ainsi pertinents.

Dans la mesure, toutefois, où la présente procédure a permis de combler cette lacune en complétant le dossier par une expertise judiciaire qui confirme les grandes lignes d'une étude privée des recourants, il est inutile de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour lui faire accomplir les actes d'instruction qui ont été faits entre temps. Dès lors que le projet litigieux ne met en cause concrètement que des questions de droit sur lesquelles le Tribunal administratif a la même cognition que la Direction, la Cour de céans peut se prononcer sur le fond des recours sans renvoyer la cause à l'instance inférieure.

- c) L'examen de l'affaire impose de séparer la question d'une atteinte à un éventuel biotope (art. 18 LPN) de celle d'une atteinte à la végétation des rives (art. 21 LPN).
4. a) Le droit fédéral ne définit pas plus précisément qu'à l'art. 18 LPN la notion de biotope. Les exigences de l'art. 18 LPN ne s'appliquent cependant pas à tout milieu biotique offrant à un peuplement animal et végétal bien déterminé des conditions d'habitat relativement stables; le concept de biotope auquel se réfère la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage se rapporte en effet à un "espace vital suffisamment étendu" exerçant une certaine fonction. L'art. 18 al. 1 ter LPN prévoit du reste que seules les atteintes aux "biotopes dignes de protection" doivent en principe être évitées (néanmoins, des mesures de compensation, de reconstitution ou de remplacement peuvent, le cas échéant, être ordonnées lorsque l'atteinte est justifiée par un intérêt prépondérant).

Les cantons doivent veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN). Il leur appartient, à cet effet, de désigner les "espaces vitaux suffisamment étendus" dignes de protection et ils disposent pour cette tâche d'une importante marge d'appréciation, car le droit fédéral ne prévoit pas la protection de l'ensemble des biotopes. Dans son principe, l'obligation de protéger les biotopes d'importance régionale et locale découle néanmoins directement et impérativement du droit fédéral (ATF 121 II 163 et 164). Si les conflits d'intérêts relatifs à la protection des biotopes doivent être résolus en priorité dans le processus de planification prévu par la LAT, celle-ci ne passe pas nécessairement par la création de zones à protéger au sens des art. 17 al. 1 LAT et 61 al. 1 let. d LATeC; les cantons sont libres d'adopter d'autres mesures d'aménagement pour autant qu'elles soient adéquates. Le choix des mesures adéquates dépend de la valeur de l'objet à protéger, des menaces potentielles auxquelles il est exposé et du but visé par sa protection, lequel doit être garanti à long terme (RDAF 1999 p. 324).

- b) Dans le cas particulier, la procédure d'enquête démontre que le secteur A et une partie du secteur B figurant sur les cartes de l'étude d'impact constituent un biotope d'importance "potentiellement" régionale si l'on fait abstraction des pontons et autres atteintes existantes. L'inspection des lieux a permis de constater, par ailleurs, que la délimitation du biotope est évidente tant la différence de qualité entre les secteurs est marquée (densité et profondeur de la zone de végétation riveraine).

Cela étant, ce n'est pas dans le cadre d'une procédure visant à la construction d'un chemin pédestre que la protection du biotope présent dans le secteur A/B doit être organisée dans le détail et encore moins au niveau du Tribunal administratif. Il y a lieu, certes, de prendre les mesures pour que le chemin s'avère compatible avec le biotope dont l'existence est désormais prouvée. La protection proprement dite du biotope appartient toutefois à la Direction des travaux publics et à la commune à qui il incombe de garantir la pérennité des lieux conformément à l'art. 14 al. 2 OPN. Dans ce sens, il appartiendra à ces deux autorités de prendre les mesures de protection spéciales nécessaires lors de la prochaine modification de la planification locale en fixant de manière précise les buts et le détail du périmètre du biotope, périmètre défini préjudiciellement de manière grossière, mais suffisante dans la présente procédure. Jusqu'à ce moment, considérant que la majeure partie du biotope se situe sur le domaine public, l'Etat se doit d'interdire à titre de mesure provisoire toute activité qui pourrait s'avérer incompatible avec les exigences de protection de la nature dans le secteur, notamment en veillant strictement au respect de l'interdiction des nouveaux pontons.

S'agissant du chemin public, il faut constater que les plans litigieux prévoient précisément l'atteinte la plus grave aux roselières à l'endroit même où existe le biotope. Les 145 m de passerelle planifiés à travers les roselières dans le secteur A constituent une atteinte à l'intérêt public de protection de la nature que ne justifie pas l'intérêt public concurrent d'accès de la population aux berges des lacs et cours d'eau. Le principe de la proportionnalité impose d'admettre, dans ce secteur, une exception au principe qui veut que le sentier longe la rive, sans accepter un cheminement en retrait des habitations du front de lac. En l'espèce, l'inspection des lieux a montré que, quel que soit le périmètre exact qui sera finalement assigné au biotope dans les secteurs A/B, le chemin est possible sans atteinte sensible aux intérêts de protection de la nature jusqu'au bord ouest de la parcelle n° 470. Il y a donc lieu de confirmer le cheminement litigieux jusqu'à cet endroit. Au-delà, la commune devra modifier son projet en évitant complètement le biotope et en remettant à l'enquête cette partie du tracé.

Ainsi, constatant, d'une part, la présence d'un biotope dans le secteur A/B, et, d'autre part, le fait que le chemin litigieux ne porte pas d'atteinte sensible à ce biotope jusqu'à la parcelle n° 470, la confirmation du chemin jusqu'à cette limite est compatible avec l'art. 18 LPN.

Il n'y a pas de biotope digne de protection en dehors des secteurs A/B.

5. a) Le projet litigieux implique, dans certains cas, de faire passer le sentier au pied des murs de soutènement des propriétés du front de lac en empiétant sur le domaine de la végétation des rives.

C'est dans ce sens qu'une autorisation d'essarter au sens de l'art. 22 LPN a été accordée par la Direction des travaux publics et que des mesures de compensation fondées sur l'art. 18 al. 1^{er} LPN ont été ordonnées.

- b) Il ne fait pas de doute que les conditions de l'art. 22 al. 2 LPN sont remplies en l'espèce. Par définition, un chemin pédestre au bord du lac ne peut pas être situé ailleurs que sur la rive. Le déplacer dans les vignes sur le Mont-Vully ou en retrait des habitations du front de lac ne remplit pas le but poursuivi qui est de donner à la population un accès aux rives ainsi que le postule expressément le but d'aménagement du territoire énoncé à l'art. 3 al. 2 let. c LAT.

Le projet ne contrevient pas non plus à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux.

Surtout, il apparaît que l'intérêt public visé par le nouveau chemin pédestre est nettement plus important que l'intérêt de protection de la nature lié au

maintien de la végétation des rives sur les quelques secteurs encore concernés par l'emprise du chemin. Comme l'étude d'impact l'a démontré, à l'exception des secteurs A/B, l'épaisseur des roseaux n'est pas suffisante pour admettre l'existence un biotope digne de protection. Il s'agit d'une végétation trop peu dense et soumise à une trop forte pression humaine pour justifier de renoncer au projet de sentier le long du lac.

La pondération à effectuer entre le motif d'octroi de l'autorisation d'essarter et la protection de la végétation des rives (cf. Jenni, Commentaire LPN, Zurich 1997, art. 22 ch. 3) conduit clairement permettre la réalisation du projet litigieux.

- c) L'autorisation exceptionnelle d'essarter doit être assortie de charges et conditions aptes à limiter l'atteinte à un minimum et à permettre des mesures de compensation adéquates au sens de l'art. 18 al. 1^{er} LPN lorsque l'atteinte est définitive (Jenni, op. cit. art. 22 n° 4).

La loi ne définit pas les mesures de remplacement prévues par l'art. 18 al. 1^{er} LPN. Ces mesures se distinguent de la "reconstitution" en ce sens que la reconstitution vise à réparer des atteintes provisoires et qu'elles permettent un véritable rétablissement de l'état antérieur alors que le remplacement a pour fonction de rétablir le bilan écologique par des interventions à un autre endroit que celui où l'atteinte a eu lieu. En principe, un remplacement adéquat suppose une substitution de même valeur, quantitativement et qualitativement (voire financièrement), dans la même région. A titre de remplacement qualitatif entrent en considération toutes les mesures qui correspondent au but de l'art. 18 al. 1 LPN (Fahrländer, Commentaire LPN, art. 18 n° 37 et 38).

- d) Dans le cas particulier, les recourants contestent la pertinence des mesures de remplacement en estimant qu'il ne s'agit pas de véritables mesures de ce type dès lors que, par définition, toutes les rives de lac sont protégées et que les soi-disant remplacements ne constituent en réalité que l'exercice normal par l'Etat de son droit de propriété sur un terrain utilisé illégalement par les voisins. Un usage des terrains conforme au droit fédéral imposerait déjà au canton et à la commune d'effectuer les travaux d'entretien permettant d'obtenir le résultat de protection prétendument visé par les remplacements.

Ce faisant, les recourants perdent de vue que, pour les surfaces compensatoires n° 1 et n° 3, représentant 1080 m², le terrain est sec et que, si on laisse faire la nature, même sans intervention illégale des voisins, ce seront des ronces et des arbres qui pousseront, non pas des roseaux ou d'autres plantes typiques des rives. L'inspection des lieux a montré que le niveau de la surface n° 3 est légèrement plus haut que le reste de la

roselière, de sorte que, sans intervention humaine pour égaliser le terrain et le débroussailler, une colonisation par le biotope lacustre sera difficile. On peut certes discuter du cas de la surface compensatoire n° 2, en partie détrempée, où, lors de l'inspection des lieux, il est apparu qu'en cas de cessation de l'usage illicite par les voisins, la roselière s'installera vraisemblablement d'elle-même, sans autre intervention de la part de la commune. Cette constatation n'enlève rien à la valeur des deux autres secteurs. Ainsi qu'il ressort de l'étude d'impact - et cela a été confirmé par l'inspection des lieux - les secteurs où sont prévues les surfaces compensatoires n° 1 et n° 3 ne sont pas, actuellement, colonisées par de la végétation protégée. Il est donc faux de prétendre que ces deux surfaces seraient d'ores et déjà protégées et ne constituent pas des remplacements au sens de l'art. 18 al. 1^{er} LPN.

De plus et surtout, il faut constater que les mesures de remplacement prévues ont pour avantage de substituer à une végétation riveraine éparses et sans intérêt écologique sensible des surfaces compactes de roselières dans les secteurs A/B où il a été constaté la présence d'un biotope potentiellement d'importance régionale. La mise en oeuvre des mesures de remplacement a pour effet d'augmenter sensiblement la surface du biotope et constitue ainsi une amélioration qualitative de ce dernier, en assurant un espace vital suffisamment étendu aux espèces concernées (art. 18 al. 1 LPN). En d'autres termes, il n'est pas douteux qu'un mètre carré de surface affecté au biotope dans le cadre des mesures de remplacement a plus de valeur qu'un mètre carré de végétation riveraine perdu sur le reste du tracé.

Concrètement, si l'on renonce aux 145 m de chemin prévus à travers le biotope, on doit constater que le projet implique une atteinte à la végétation des rives sur une distance maximale à 570 m. Tenant compte du dégagement de végétation nécessaire de chaque côté des 90 cm de la voie de cheminement, la largeur du sentier peut être estimée à 2 m, étant entendu que cette largeur est certainement exagérée dès lors que - comme l'a montré l'inspection des lieux - sur la plus grande partie des 570 m, le sentier longe les murs de soutènement et que le dégagement de végétation n'est ainsi nécessaire que sur un côté. Estimée largement, l'atteinte à la végétation des rives est donc de 1'140 m². Cette surface perdue est remplacée par 1'080 m² (surfaces de compensation n° 1 et n° 3) de terrains actuellement vierges de végétation protégée, situés en bordure immédiate du biotope qu'ils contribueraient à agrandir. Le déficit de 60 m² est largement compensé par l'amélioration qualitative des surfaces affectées à la roselière.

- e) A cela s'ajoute la surface de compensation n° 2, de 330 m², également en bordure du biotope. Même si, dans ce cas, l'intervention de la commune s'apparente plus à une reconstitution qu'à un remplacement dès lors qu'elle

mettrait simplement fin à une utilisation sans droit du terrain par le voisin, il faut cependant constater que cette utilisation a été tolérée pendant des dizaines d'années et qu'il n'est pas simple pour une commune d'exiger un nouveau comportement des intéressés. Le fait d'exiger le respect du domaine public dont l'usage a été progressivement détourné par le voisin au fil des années suppose véritablement une prestation de la part de la commune dont il y a lieu de tenir compte, même si ce n'est que de façon marginale et sans computation directe des mètres carrés ainsi restitués à la végétation riveraine.

S'agissant de la surface de compensation n° 2, il y a lieu également de constater que rien ne justifie un cheminement qui traversera la roselière après la mise en oeuvre de la compensation. Le sentier doit suivre la limite de parcelle ainsi qu'il le fait sur la plus grande partie du tracé.

- f) Les impacts indirects provoqués par la création du chemin sont pour leur part largement écartés par l'abandon de la passerelle traversant le biotope dans le secteur A. Il convient cependant d'éviter la pénétration des promeneurs à l'intérieur des roselières en ordonnant la fermeture des accès aux pontons.
6. Dans la mesure où le sentier prévu se situe sur le domaine public, la collectivité publique est en droit de le construire sans que les recourants puissent invoquer une violation de leur droit de propriété. Personne ne leur a jamais garanti qu'aucun passage public ne serait établi le long des rives du lac.
- De plus, l'inspection des lieux - confirmant l'étude des plans - a montré que la présence de promeneurs sur le sentier n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à la tranquillité des recourants, la distance séparant les uns des autres étant suffisante, surtout si l'on considère que, dans la plupart des cas, le chemin est au pied du mur de soutènement, facilitant ainsi les mesures que pourront prendre les propriétaires pour protéger leur sphère privée.
- 7. a) Compte tenu des mesures d'instruction entreprises dans la présente procédure et de la possibilité qui a été donnée aux recourants d'y participer, une éventuelle violation du droit d'être entendu qui se serait produite devant l'autorité intimée a été réparée.
 - b) La procédure d'instruction (expertise et inspection des lieux) ayant permis d'élucider toutes les questions en relation avec la présente affaire, il est

inutile de donner suite aux requêtes des recourants visant à un complément de l'étude d'impact.

8. Le recours visant l'autorisation d'essarter est ainsi rejeté. Celui concernant le projet de sentier public est partiellement admis dans le sens des considérants puisqu'une petite partie du chemin, à compter de la parcelle n° 470, doit être revue.

Les recourants ne tirent aucun avantage de l'issue de la procédure qui confirme la construction du chemin tant sur son principe que le long de leur propriété. Ayant succombé pour l'essentiel, il ne se justifie pas de leur allouer une indemnité de partie. Pour le même motif, il leur appartient de supporter les $\frac{3}{4}$ des frais de procédure, soit 1'800 fr.

Dans la mesure toutefois où la décision litigieuse ne s'appuyait pas sur les données indispensables qui ont dû être réunies devant le Tribunal administratif, il n'y a pas lieu de mettre les frais d'établissement de l'étude d'impact à la charge des recourants. En tant que collectivités publiques, l'Etat et la commune n'ont pas à supporter ces frais (art. 133 CPJA).

**Par ces motifs,
la Ile Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours visant l'autorisation d'essarter est rejeté.
2. Le recours visant la décision de la Direction concernant le chemin public est partiellement admis dans le sens des considérants. Le projet de chemin est confirmé, avec ses charges et conditions, jusqu'à hauteur de la parcelle n° 470. Entre cette parcelle et Guévaux, la construction du chemin est subordonnée à une nouvelle mise à l'enquête d'un tracé évitant le biotope.

Les mesures compensatoires n° 1, 2 et 3 doivent être réalisées en même temps que le chemin, sous la direction d'un spécialiste. La surface compensatoire n° 2 doit être modifiée en ce sens que le sentier doit longer la limite de la parcelle n° 475.

L'accès aux pontons depuis le sentier doit être fermé.

205.3;205.6;205.9