



602 2008-16

**Arrêt du 12 août 2008**

**II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE**

PARTIES

**ASSOCIATION SUISSE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ASPO/BIRDLIFE SUISSE**, Wiedingstr. 78, case postale, 8036 Zürich, **recourante**,

**PRO NATURA - LIGUE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE**, Dornacherstrasse 192, 4018 Basel, **recourante**,

**PRO NATURA FRIBOURG**, case postale 183, 1705 Fribourg, **recourante**,

**WWF SUISSE**, Hohlstrasse 110, case postale, 8010 Zürich, **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 sur le domaine de l'Etat de Fribourg, plus précisément sur la rive sud du lac de Neuchâtel, sur la base de concessions ou autres autorisations à bien plaie.

La rive sud du lac de Neuchâtel, ou Grande Cariçaie, constitue l'un des sites les plus importants de Suisse pour la protection de la nature. Cette région abrite environ 1'000 espèces de plantes et plus de 10'000 espèces animales, soit un tiers de la flore et un quart de la faune suisses. Cette rive sud est protégée à divers titres.

B. Face au développement des chalets de vacances, le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg est intervenu par l'adoption, le 1<sup>er</sup> juin 1982, du "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat". Ce plan directeur prévoit 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 situées 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" a par ailleurs complété ce plan directeur, en stipulant que les autorisations d'utiliser le domaine public à l'intérieur des périmètres des zones naturelles étaient incessibles et non renouvelables et qu'elles arriveraient à échéance le 31 décembre 1998. Toutefois, ce délai a été repoussé au 31 décembre 2008, par un arrêté du 24 juin 1997.

C. En date du 6 mars 2002, la Direction des travaux publics de l'Etat de Fribourg (actuellement la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, DAEC, ci-après: la Direction) 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".

Le 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, contrat stipulant des restrictions d'utilisation et prévoyant diverses taxes, chaque actuel usager 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, et ainsi de suite.

Le 27 novembre 2007 également, le Conseil d'Etat a décidé de modifier le plan directeur de 1982, pour que celui-ci soit en harmonie avec l'ordonnance. Ainsi, l'obligation de suppression progressive des chalets de vacances a été complétée par l'indication suivante: "sous réserve de la conclusion de contrats nature selon l'ordonnance du 27 novembre 2007".

D. Agissant le 24 janvier 2008, l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ci-après: ASPO), Pro Natura, Pro Natura Fribourg, le WWF Suisse et le WWF Fribourg ont contesté devant le Tribunal cantonal 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" ainsi 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", dans la mesure où ces deux actes du Conseil d'Etat 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. Les recourants concluent, sous suite de frais et dépens, principalement à la nullité de l'ordonnance et de l'arrêté du 27 novembre 2007 précités, et subsidiairement à l'annulation de ces deux actes, dans la mesure où ils règlent la situation des 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.

S'agissant de la procédure, les recourants estiment que la compétence du Tribunal cantonal est donnée, car les deux actes litigieux ont un caractère décisionnel évident. Il s'agirait donc de décisions, au sens des art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) et 18a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Par conséquent, selon l'art. 114 al. 1 let. a (ou al. 2 let. b) du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal est compétent pour connaître de la cause.

E. Dans ses observations, le Conseil d'Etat conclut à l'irrecevabilité du recours, le Tribunal cantonal n'étant pas compétent pour connaître de l'affaire. Subsidiairement, l'autorité conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la Direction précise que l'ordonnance litigieuse est un acte législatif de portée générale et non pas une décision au sens de l'art. 4 CPJA. Quant à l'arrêté sur la modification de l'accord intercantonal, l'autorité estime qu'il ne peut être considéré comme une décision, car il ne s'agit pas de mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations. Ainsi, le droit fribourgeois ne connaissant pas de recours cantonal contre les actes législatifs de l'Etat, la Direction constate que le Tribunal fédéral est seul compétent pour exercer le contrôle abstrait des normes.

F. Invités à se déterminer, les recourants ont maintenu leur opinion quant à la compétence du Tribunal cantonal. Ils constatent également que dans la procédure parallèle qui se déroule dans le canton de Vaud, lequel connaît un contrôle abstrait des normes, la compétence de la Cour de droit administratif et public a été reconnue. Ainsi, les recourants supposent que les autorités judiciaires concernées ont admis le caractère décisionnel prépondérant des actes attaqués.

Par courrier du 9 juillet 2008, le Juge délégué à l'instruction de la cause a informé les parties de sa décision de limiter la procédure à la question de la recevabilité du recours.

## **e n d r o i t**

Le Tribunal cantonal examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi sans être lié par les motifs invoqués par les parties.

1. Dans un premier temps, les recourants contestent la validité de l'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007, modifiant l'accord intercantonal sur la protection de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat.

Cet accord fait partie du "plan directeur intercantonal du 1<sup>er</sup> juin 1982 de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat", lequel constitue un plan directeur sectoriel, au sens des art. 16 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC;

RSF 710.1). Il s'agit ainsi d'un plan programmatique, de grandes lignes directrices, ou encore de directives qui visent à déterminer un certain nombre d'objectifs à réaliser, au niveau cantonal (mesures générales) et communal (mesures particulières). Par ailleurs, c'est sur la base de ce plan directeur sectoriel qu'a été adopté le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel.

Selon la législation fribourgeoise, les plans directeurs - qui ne lient pas les particuliers, mais uniquement les autorités - ne sont pas susceptibles de recours (art. 76 al. 2 LATeC; Arrêt du Tribunal cantonal du 11 décembre 2007, dans la cause 2A 07 43). Partant, le recours doit être déclaré irrecevable, en tant qu'il conteste la modification du plan directeur litigieux.

Au demeurant, si l'on devait suivre les recourants qui dénie toute valeur à ce plan sectoriel, sous prétexte qu'il n'aurait pas été établi selon la procédure idoine, on ne voit pas en quoi la modification de ce texte - sans valeur autre que programmatique - pourrait être soumise à la sanction d'un tribunal.

2. Dans un deuxième temps, les recourants contestent également la validité de l'ordonnance du Conseil d'Etat 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. Il sied ici de se demander si ce texte ne constitue pas un acte normatif qui, à ce titre, échappe au contrôle du Tribunal cantonal dès lors qu'à l'exception des règlements communaux, cette autorité n'est pas habilitée à procéder au contrôle abstrait des normes (RFJ 1993 p. 239; ATA du 12 mai 2005, 1A 05 12).

Les recourants allèguent que cette ordonnance serait une décision d'application de la législation en matière de protection de la nature et du paysage, en particulier de l'art. 18a LPN et des ordonnances fédérales suivantes: ordonnance fédérale sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (RS 451.35), ordonnance fédérale sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (OZA; RS 451.31), ordonnance fédérale sur la protection des bas-marais d'importance nationale (RS 451.33) et l'ordonnance fédérale sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM; RS 922.31).

a) Un acte normatif est caractérisé par son caractère général et abstrait. Un acte est général lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes. Il s'adresse en d'autres termes à des destinataires inconnus tant en ce qui concerne leur nombre, qui peut varier durant la période de validité de l'acte, qu'en ce qui a trait à leur identité. On admet aussi qu'un acte est général lorsque le nombre de ses destinataires est connu, mais que l'identité de ceux-ci peut changer durant la période de validité de l'acte. Un acte est abstrait lorsqu'il se rapporte à un nombre indéterminé de situations ou, en d'autres termes, lorsque le nombre de ses cas d'application peut varier durant la période de sa validité (A. AUER/G. MALINVERNI/M.HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 1, Berne, 2000, n° 1688 s, p. 597 s).

Au contraire, ce qui caractérise les décisions est le fait qu'elles sont individuelles et concrètes. Un acte est individuel lorsqu'il s'applique à un nombre déterminé de personnes. La plus souvent, il s'agit même d'une seule personne qui est visée, mais il peut s'agir aussi d'un groupe de personnes. Un acte est concret lorsqu'il s'applique à un nombre déterminé de situations, ou, en d'autres termes, lorsque le nombre de ses cas d'application est fixe et déterminé (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1692, p. 598).

b) Toutefois, il existe un certain nombre d'actes intermédiaires ou hybrides, lesquels ne peuvent être assimilés ni à des normes, ni à des décisions. Ainsi, certains actes sont à la fois généraux, c'est-à-dire s'appliquant à un nombre indéterminé de personnes, et concrets, c'est-à-dire régissant une situation déterminée. Ce sont les décisions générales (ou collectives). Sont des décisions générales, les signaux de circulations, tels que l'interdiction de circuler (ATF 1201 Ia 73, JdT 1977 I 67), de se garer, le stop, la réglementation du trafic sur un tronçon limité (JAAC 1989 n° 26; 1986 n° 49), l'interdiction d'une manifestation (ATF 92 I 24), la décision d'affecter une route ou un parc au domaine public ou de l'en désaffecter, la délimitation de places d'atterrissage pour hélicoptères (JAAC 1980 n°91/92), l'interdiction de naviguer sur un lac privé (ATF 119 Ia 141, JdT 1995 I 415), la mise sous protection de constructions ferroviaires et d'objets se trouvant sur le domaine ferroviaire (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1697s, p. 599 s).

Les décisions générales ou collectives posent des problèmes particuliers. Elles ne peuvent suivre tout d'abord la procédure de notification normale, mais doivent paraître par la voie édictale; et logiquement, l'exercice du droit d'être entendu est inconcevable. Citons l'exemple d'une collectivité qui, sur une certaine distance, interdit un chemin longeant une rivière à la circulation à cheval; la situation étant déterminée, mais non le nombre de personnes à qui la mesure va s'appliquer, on est en présence d'un acte de la catégorie des décisions collectives, qui peut par conséquent faire l'objet d'un recours ordinaire direct (P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, Berne, 2002, p. 173 ss) .

Le régime des décisions générales emprunte à la fois à celui de la décision et à celui de la norme. Elles sont assimilées aux décisions administratives quant à la possibilité d'interjeter un recours direct contre elles (ATF 126 II 300; ATF 125 I 313; U. HÄFELIN/G. MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurich, Bâle, Genève, 2006, 5<sup>ème</sup> édition, n° 924 ss).

c) En l'espèce, l'ordonnance contestée contient des dispositions s'appliquant à un nombre indéterminé de personnes, soit tous les propriétaires et futurs propriétaires de chalets de vacances situés sur la rive sud du lac du Neuchâtel. Le nombre de personnes concernées par ces dispositions étant amené à varier durant la période de validité de l'acte (décès d'un propriétaire, transmission du contrat à ses descendants, etc.), il convient d'admettre que l'ordonnance est un acte général (cf. ATA du 2 décembre 1993 dans la cause 1A 93 88, Association fribourgeoise des notaires, consid. 4).

d) Cela dit, la distinction entre acte général et abstrait (règle de droit ou norme) et acte général et concret (décision collective) n'est pas toujours évidente. La situation peut être qualifiée de concrète lorsque l'acte porte sur un objet déterminé. Si le sens de l'acte est de poser des critères auxquels est liée la survenance de conséquences juridiques, il indique ainsi un champ d'application et il s'agit d'une norme (MOOR, p. 174). En l'occurrence, l'ordonnance de Conseil d'Etat régit à la fois, de façon générale, les situations dans lesquelles les propriétaires de chalets de vacances devront conclure un contrat nature, sous peine d'être contraints de démolir leur résidence, ainsi que les droits et obligations résultant de la conclusion de ces contrats. Il faut ainsi considérer que cette ordonnance constitue un acte abstrait, qui ne porte pas sur un objet déterminé, mais sur le champ d'application, la conclusion et les effets juridiques des contrats nature. Il s'agit donc d'une norme abstraite.

Par conséquent, en ce qui concerne l'ordonnance du Conseil d'Etat, le recours est dirigé contre un acte normatif, général et abstrait. Etant donné que le canton de Fribourg ne connaît pas de contrôle abstrait des normes, il doit être déclaré irrecevable sur ce point également.

3. a) Les recourants invoquent la nullité de l'ordonnance du Conseil d'Etat, au motif que le Conseil d'Etat ne serait pas habilité à édicter de telles dispositions d'application de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Or, ils perdent de vue que la Constitution cantonale fribourgeoise prévoit expressément que le Conseil d'Etat, en tant que législateur réglementaire ordinaire, est compétent pour édicter les dispositions d'exécution des législations cantonales et fédérales (art. 111 al. 2 Constitution du Canton de Fribourg, Cst./FR; RSF 10.1). Qui plus est, le Conseil d'Etat représente également l'autorité suprême en matière de domaine public (art. 113 al. 2 Cst./FR). Puisque l'ordonnance litigieuse constitue précisément un acte d'exécution de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (cf. préambule de l'ordonnance) et réglemente des constructions sise sur le domaine public de l'Etat, elle ne saurait être frappée de nullité absolue.

En outre, l'art. 12 du Règlement accompagnant le plan d'affectation, qui stipule que la situation des résidences secondaires existantes est réglée par la législation spéciale, montre bien que l'ordonnance litigieuse n'est pas un complément au plan d'affectation, mais bien un document juridique distinct.

b) Enfin, l'incompatibilité avec le droit fédéral n'est pas aussi évidente que veulent bien le dire les recourants, dès lors que la majorité des chalets sur le domaine de l'Etat sont antérieures à la législation sur la protection de la nature et du paysage. Dès lors, même si les règles adoptées par le Conseil d'Etat peuvent, cas échéant, poser des questions de compatibilité avec certaines dispositions de droit fédéral, cela n'est pas suffisant pour que le Tribunal cantonal constate la nullité absolue de l'ordonnance, nonobstant son incompétence en matière de contrôle abstrait des normes de niveau cantonal.

4. Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 129 CPJA) ni alloué d'indemnité de partie (art. 139 CPJA).

*004.01*