

Recommandé

TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE
case postale
1000 Lausanne 14

Sion, le 15 septembre 2008

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

Agissant en vertu des procurations déposées le 24 janvier 2008 au dossier cantonal pour:

- l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO/Bird-Life Suisse), de siège social à Zurich,
- Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature (Pro Natura), association de siège social à Bâle,
- Pro Natura Fribourg – Ligue fribourgeoise pour la protection de la nature (Pro Natura Fribourg), association de siège social à Fribourg,
- le WWF Suisse, fondation de siège social à Zurich,
- et le WWF Fribourg, section du WWF Suisse (WWF Fribourg), association de siège social à Fribourg,

je dépose un

recours
en matière de droit public

contre l'arrêt du 12 août 2008 du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, II^e cour administrative (réf.: 602 2008-16), déclarant irrecevable un recours du 24 janvier 2008 des organisations susmentionnées dirigé contre une ordonnance du Conseil d'Etat du canton de Fribourg 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 une autre décision du Conseil d'Etat, du même jour (27.11.2007), modifiant le "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" du 1^{er} juin 1982, plus précisément les "mesures générales" et les "mesures particulières" de ce plan directeur,

en ce que 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.

•
•

I. FAITS ET PROCÉDURE

- 1° La rive sud du lac de Neuchâtel ("Grande Cariçaie") constitue l'un des sites les plus importants de Suisse pour la protection de la nature (rapport N° 304 du Conseil d'Etat du 12 décembre 2006 sur le postulat Michel Losey et Charly Haenni concernant les résidences secondaires sur la rive sud du lac de Neuchâtel, chiffre 5).
- 2° La Grande Cariçaie 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 !
- 3° Cette rive sud est protégée par, notamment:
 - l'ordonnance fédérale concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (OIFP),
 - l'ordonnance fédérale sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (OSM),
 - l'ordonnance fédérale sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (OZA),

- l'ordonnance fédérale sur la protection des bas-marais d'importance nationale (OBM),
 - l'ordonnance fédérale sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM), qui concrétise la Convention internationale relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar).
- 4° Depuis les années 1950 et jusqu'en 1962, des cabanons de loisirs (chalets de vacances) ont été érigés par des privés sur le domaine de l'Etat de Fribourg en rive sud du lac de Neuchâtel, sur la base d'autorisations à bien plaisir d'utiliser le terrain, révoqués dans un délai de six mois, et le plus souvent sans autorisation de construire.
- 5° De la simple cabane de plage, l'on est passé au "chalet" en rondins, puis certaines de ces constructions ont été consolidées et agrandies (rapport précité du Conseil d'Etat du 12 décembre 2006, chiffre 3).
- 6° Face à ce développement de moins en moins admissible par rapport au milieu naturel environnant, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est intervenu par l'adoption, le 1^{er} juin 1982, du "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" ("plan directeur" également adopté par le Conseil d'Etat du canton de Vaud en date du 9 juin 1982).
- 7° Ce "plan directeur", en tout cas en ce qu'il concerne le canton de Fribourg, prévoit la suppression progressive, au fur et à mesure de l'expiration de la durée des autorisations d'utilisation du terrain public (cf. l'allégué 4° ci-dessus), de toutes les résidences secondaires (chalets de vacances) situées dans les zones protégées.
- 8° Un arrêté du Conseil d'Etat du canton de Fribourg 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 cette décision, 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 au plus tard.
- 9° A la suite de diverses interventions parlementaires au Grand Conseil,

un arrêté du 24 juin 1997 a repoussé ce dernier délai au 31 décembre 2008, mais sans remettre en cause le principe de la démolition des chalets de vacances et de la remise en état des lieux.

- 10° Sont concernés 110 "chalets de vacances", 67 de ces résidences secondaires étant situées sur la commune de Delley-Portalban, une sur la commune de Forel, et 42 sur la commune de Font (soit 16 inscrites en zone "naturelle" par le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel [cf. l'allégué suivant] et 26 en zone "de loisirs", ces 26 chalets étant toutefois aussi situés à l'intérieur des périmètres des ordonnances fédérales énumérées à l'allégué 3° ci-dessus ainsi qu'à l'intérieur des réserves naturelles instaurées par ce plan d'affectation cantonal, en particulier à l'intérieur de la réserve de Cheyres).
- 11° En date du 6 mars 2002, la Direction des travaux publics de l'Etat de Fribourg a adopté un "plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel" (le Département de la sécurité et de l'environnement du canton du Vaud adoptant simultanément [le 4 octobre 2001 / 25 mars 2002] une "décision de classement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel").
- 12° Ce plan d'affectation cantonal (PAC) constitue une mise en œuvre par le canton, au sens de l'article 18a alinéa 2 LPN, des ordonnances fédérales énumérées à l'allégué 3° ci-dessus.
- 13° Il ne règle pas expressément le sort des chalets de vacances, sauf qu'il réserve à ce sujet "la législation spéciale".
- 14° Depuis 1982, le Conseil d'Etat a constamment réaffirmé la nécessité de démanteler les chalets de vacances situés dans les zones protégées, afin que ces zones dévolues à la nature soient débarrassées des nombreux impacts négatifs générés par ces résidences secondaires et leurs occupants.
- 15° Cependant, poussé par le Grand Conseil lors d'une séance du 1^{er} mai 2002, le Conseil d'Etat a mis sur pied une ordonnance, censée remplacer l'arrêté du 26 avril 1983 (allégués 8° et 9° ci-dessus), instituant un "contrat nature" permettant la pérennisation des chalets.

- 16° Le 24 janvier 2008, l'ASPO/BirdLife Suisse, Pro Natura et Pro Natura Fribourg, et le WWF Suisse et le WWF Fribourg ont recouru au Tribunal cantonal du canton de Fribourg contre cette ordonnance 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", dans la mesure où elle prétend "régler la situation" des 110 chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat à l'intérieur des réserves naturelles dans les communes de Font, Forel et Delley-Portalban (cf. l'allégué 10° ci-dessus).
- 17° Selon cette ordonnance, moyennant la signature d'un "contrat nature" avec l'Etat, prévoyant quelques restrictions d'utilisation et le paiement d'un loyer, chaque usager de chalet pourrait 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.
- 18° Ce qui permet de pérenniser l'existence de la plupart des 110 chalets concernés pour un temps illimité, ainsi que l'a reconnu le 15 mars 2007 au Grand Conseil Monsieur Georges Godel, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, à l'occasion de la discussion du rapport déjà cité du Conseil d'Etat du 12 décembre 2006 sur le postulat Michel Losey et Charly Haenni, en disant que "le contrat nature est un contrat pour rester".
- 19° Lors de cette discussion du 15 mars 2007 au Grand Conseil, une nette majorité des députés qui se sont exprimés a sévèrement critiqué le projet d'ordonnance du Conseil d'Etat.
- 20° L'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 est donc trompeuse lorsqu'elle affirme, dans ses considérants, qu'elle "tient compte des discussions qui ont eu lieu au Grand Conseil durant la session de mars 2007".
- 21° Le 27 novembre 2007 également, le Conseil d'Etat a décidé de modifier le "plan directeur" de 1982 (allégués 6° et 7° ci-dessus), pour que celui-ci soit en harmonie avec l'ordonnance; l'obligation de suppression des chalets de vacances, qui figure dans les "mesures générales" (ou "annexe I") et dans les "mesures particulières" (ou "annexe II") de ce "plan directeur", a été complétée par la mention suivante: "sous réserve de la conclusion de contrats nature selon l'ordonnance du 27 novembre 2007".

- 22° Cette modification du "plan directeur" a aussi fait l'objet du recours au Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 24 janvier 2008, mentionné à l'allégué 16° ci-dessus.
- 23° Le 5 décembre 2007, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté un arrêté "sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel", qui correspond sur le principe (institution d'un contrat nature, etc.), mais pour les résidences secondaires situées dans les communes de Chabrey et de Cudrefin, à l'ordonnance fribourgeoise du 27 novembre 2007 (cf. les allégués 15° à 18° ci-dessus).
- 24° Le 5 décembre 2007 le Conseil d'Etat du canton de Vaud a également modifié, dans le même sens que le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (cf. l'allégué 21° ci-dessus), le "plan directeur" de 1982.
- 25° L'ASPO/BirdLife Suisse, Pro Natura et Pro Natura Vaud, et le WWF Suisse et le WWF Vaud ont recouru le 3 janvier 2008 au Tribunal cantonal du canton de Vaud contre l'arrêté et la modification susmentionnés du 5 décembre 2007.
- 26° Le Tribunal cantonal du canton de Vaud n'a pas encore statué.
- 27° En revanche, par l'arrêt présentement attaqué du 12 août 2008, le Tribunal cantonal du canton de Fribourg a déclaré irrecevable le recours du 24 janvier 2008 dirigé contre l'ordonnance et la modification du 27 novembre 2007 (cf. les allégués 16° et 22° ci-dessus).

• •
•

II. MOYENS DE PREUVE

- Edition du dossier complet par le Tribunal cantonal, II^e cour administrative, ou par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg;
- édition de son dossier par le Tribunal cantonal du canton de Vaud,

cour de droit administratif et public (plus particulièrement en rapport avec la requête de suspension [cf. le chiffre III ci-dessous]).

•
•

III. REQUÊTE DE SUSPENSION

L'article 71 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) énonce que lorsque cette loi ne contient pas de dispositions de procédure, sont applicables par analogie les dispositions de la loi fédérale de procédure civile fédérale (PCF).

L'article 6 alinéa 1 PCF stipule que le juge peut ordonner la suspension pour des raisons d'opportunité.

Une suspension peut en particulier être ordonnée pour des motifs de cohérence et d'économie de procédure, notamment lorsqu'un recours est pendant dans une autre procédure, qu'il donnera lieu à un jugement (cantonal) qui sera lui aussi susceptible d'un recours (au Tribunal fédéral), qu'il existe une étroite corrélation entre l'état de fait des deux causes et que celles-ci soulèvent les mêmes questions de droit, de telle sorte qu'il apparaîtrait opportun de trancher simultanément les deux causes (André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, § 3.11 – 3.12).

Les cantons de Vaud et de Fribourg s'efforcent, depuis 1982 au moins, de coordonner leurs décisions et actions relatives à la protection de la rive sud du lac de Neuchâtel ("Grande Cariçaie"), cette zone naturelle formant un ensemble ayant des caractéristiques semblables et soulevant des problèmes identiques, et étant protégée par des ordonnances fédérales indifférentes aux frontières cantonales; cette coordination n'a pas failli dans le cas des "chalets de vacances", ainsi que les faits allégués au chiffre I du présent recours le démontrent amplement.

Force est d'admettre qu'il serait difficilement explicable que le canton de Fribourg pérennise l'existence des chalets sis sur son territoire et que le canton de Vaud en ordonne l'enlèvement sur le sien, ou vice-versa !

Le Tribunal cantonal vaudois n'a pas encore statué sur le recours des organisations de protection de la nature et du paysage du 3 janvier 2008 (cf. les allégués 23° à 25°, à la page 6 du présent recours); par une décision incidente du 13 août 2008, il a décidé de suspendre la cause jusqu'à ce que les recours dirigés contre la décision de classement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, du Département de la sécurité et de l'environnement, du 4 octobre 2001 / 25 mars 2002 (cf. l'allégué 11° ci-dessus [page 4]), aient été tranchés.

Le TC du canton de Vaud statuera ensuite sur le recours précité du 3 janvier 2008, qui est basé sur un état de fait identique à celui du présent recours au Tribunal fédéral, qui soulève les mêmes questions de droit, et qui sera aussi attaquant par un recours au TF.

Pour les motifs susmentionnés d'économie de procédure et de cohérence entre les cantons (ce dernier motif étant ici d'autant plus pertinent que la situation est susceptible d'évoluer durant la suspension décidée par le TC vaudois), il apparaîtrait manifestement justifié que le TF suspende de son côté l'instruction et le traitement du présent recours en matière de droit public, afin qu'il puisse, le moment venu, trancher ce recours en ayant connaissance de l'arrêt du TC vaudois ou, plus vraisemblablement, afin qu'il puisse trancher simultanément ce recours du 15 septembre 2008 et celui qui sera sans doute interjeté contre le futur arrêt du TC vaudois par l'une ou l'autre des parties opposées en cause.

. .
.

IV. RECEVABILITÉ

Selon l'article 12 alinéa 1 lettre b de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), ont qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales les organisations qui se vouent à la protection de la nature ou à la protection du paysage.

Le Conseil fédéral désigne ces organisations (alinéa 3). L'ASPO/BirdLife Suisse, Pro Natura, et le WWF Suisse, font partie de ces organisations ayant qualité pour recourir (cf. les chiffres 3, 4 et 6 de l'annexe de l'ordonnance fédérale relative à la désignation des organisations habilitées à recourir [ODO]).

Le Tribunal fédéral s'est en outre prononcé comme suit dans son arrêt 1A.1/2006 du 25 avril 2006, WWF Suisse c/commune de Mase et Tribunal cantonal du canton du Valais, publié *in* URP/DEP 2006, p. 388 (consid. 1.2, p. 390):

Une décision de refus d'entrer en matière prise par une autorité cantonale statuant en dernière instance (cf. art. 98 let. g OJ) peut, même quand elle est fondée sur le droit cantonal de procédure, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les cas où l'autorité, si elle avait statué sur le fond, aurait dû appliquer le droit administratif fédéral (ATF 127 II 264, consid. 1a p. 267; 125 II 10, consid. 2b p. 13; 121 II 190 consid. 3a p. 192 et les arrêts cités). En l'occurrence, l'arrêt du Tribunal cantonal est fondé sur les art. 44 et 80 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6), qui définissent la qualité pour recourir devant les autorités cantonales, mais également sur l'art. 12 LPN. En outre, si l'autorité attaquée était entrée en matière sur le fond elle aurait dû appliquer les règles fédérales sur l'aménagement du territoire, dont le recourant invoquait la violation. Celui-ci est donc habilité à faire valoir par la voie du recours de droit administratif que sa qualité pour recourir découlant de l'art. 12 LPN a été déniée à tort par l'autorité cantonale de dernière instance.

On ne voit pas que l'entrée en vigueur de la LTF doive modifier quoi que ce soit à cette jurisprudence, applicable ici *mutatis mutandis*.

Et de son côté, l'article 111 alinéa 1 LTF stipule que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral.

Le TC fribourgeois ayant limité la procédure à la question de la recevabilité du recours du 24 janvier 2008, et ayant, par son arrêt du 12 août 2008, déclaré ce recours irrecevable, le présent recours en matière de droit public du 15 septembre 2008 ne peut, lui aussi, que se limiter à cette question de la recevabilité.

Par conséquent, la qualité pour recourir de l'ASPO/BirdLife Suisse, de Pro Natura, et du WWF Suisse ressort, *in casu*, de la motivation matérielle (chiffre V ci-dessous) du présent recours en matière de droit public. Quoi qu'il en soit, en vertu de l'article 29 alinéa 1 LTF, le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence.

V. MOTIFS

Selon l'article 42 alinéa 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit.

En résumé, l'arrêt du 12 août 2008 du Tribunal cantonal fribourgeois a déclaré irrecevable le recours du 24 janvier 2008 en invoquant que l'ordonnance du Conseil d'Etat du canton de Fribourg 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" n'était pas une "décision", susceptible de recours, mais un acte normatif, échappant 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.

Les organisations recourantes ne discutent pas l'exposé théorique du TC, qui forme l'essentiel de la motivation en droit de l'arrêt du 12 août 2008, quant aux différences entre les décisions, actes individuels et concrets, et les normes, actes généraux et abstraits, mais elles contestent la transposition qu'en a fait le TC au cas d'espèce.

L'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 présente un caractère décisionnel évident: elle "règle la situation des chalets de vacances" (article 1 de cette ordonnance), et ceci très concrètement, c'est-à-dire sans laisser de marge de manœuvre aux intéressés soumis à l'obligation de conclure un contrat nature sous peine de devoir démolir leurs chalets, lesquels sont parfaitement localisés, catalogués, cadastrés, leur nombre étant strictement limité aux constructions existantes, toute nouvelle autorisation étant expressément exclue; l'ordonnance ne s'applique pas à un nombre indéterminé de situations, elle poursuit au contraire l'objectif de contrôler et réglementer individuellement, au cas par cas, l'usage de ces chalets, d'en interdire la vente à quiconque ou la location, et de percevoir une redevance de chaque bénéficiaire.

Il faut donc y voir une décision collective, pouvant faire l'objet d'un recours ordinaire direct (rapport soit à la jurisprudence et à la doctrine citées par le TC).

Mais quoi qu'il en soit, en donnant la possibilité de pérenniser les chalets à l'intérieur des biotopes protégés par l'OSM, l'OZA, l'OBM et l'OROEM, et en en fixant les conditions (cf. spécialement l'article 7 de l'ordonnance),

notamment en matière d'équipement, d'aménagements extérieurs, d'animaux de compagnie, etc., cette ordonnance du 27 novembre 2007 met directement en jeu (plus exactement: en péril) la protection des biotopes en question, cette protection représentant l'accomplissement d'une tâche fédérale qui, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ouvre sans restrictions le recours en matière de droit public (avant l'entrée en vigueur de la LTF, le recours de droit administratif; cf. également: Karl Ludwig Fahrländer, Commentaire LPN, art. 18a, N° 18).

Le TC le reconnaît d'ailleurs, à juste titre: l'ordonnance du 27 novembre 2007 constitue un acte d'exécution de la LPN (consid. 3a de l'arrêt attaqué), cela ressortant particulièrement clairement du long préambule de cette ordonnance.

En conséquence, l'arrêt du 12 août 2008 viole le droit fédéral, les articles 12 LPN et 111 LTF, l'autorité judiciaire cantonale intimée ayant refusé à tort de reconnaître la qualité pour recourir de l'ASPO/BirdLife Suisse, de Pro Natura, et du WWF Suisse.

• •
•

VI. CONCLUSIONS

- a) L'arrêt attaqué du 12 août 2008 du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (réf.: 602 2008-16) est annulé.
- b) Le dossier est retourné au Tribunal cantonal pour qu'il statue sur le fond du recours du 24 janvier 2008.
- c) Les frais et les dépens sont à la charge de l'Etat de Fribourg.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de ma grande considération.

Raphaël Dallèves

Annexe (en un seul exemplaire, pour le Tribunal fédéral):

- arrêt attaqué du 12 août 2008 du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (réf.: 602 2008-16).

• •
•