



Rapport 2020-GC-34

14 septembre 2020

de la Commission des pétitions au Grand Conseil sur la pétition demandant d'« appliquer la décision du Grand Conseil fribourgeois de 2007 et de sauver les chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel »

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport relatif à la pétition « Pour appliquer la décision du Grand Conseil fribourgeois de 2007 et sauver les chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel ». Cette pétition, nantie de 11 342 signatures, émane de l'Association des riverains de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat (ARSUD). Elle a été déposée auprès de la Chancellerie du canton de Fribourg en date du 9 octobre 2018, puis a été transmise au Grand Conseil le 3 mars 2020. La Commission des pétitions l'a examinée lors de sa séance du 14 septembre 2020.

1. Contenu

L'Association des riverains de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat (ARSUD) demande « que les autorités fribourgeoises appliquent la décision du Grand Conseil de 2007 et assurent le maintien des chalets ». Les pétitionnaires souhaitent que l'Etat s'attache à remettre en œuvre des « contrats-nature » permettant la préservation des chalets, à l'image de ceux négociés en 2007 entre les propriétaires et l'Etat.

2. Historique

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 sur la rive sud du lac de Neuchâtel, sur la base de concessions ou d'autorisations à bien plaie. Ces autorisations ne prévoyaient pas de durée limitée, mais pouvaient être révoquées en tout temps par l'Etat dans un délai de six mois, avec remise en état complète des terrains concernés.

La rive sud du lac de Neuchâtel – également appelée Grande Cariçaie – figure à différents inventaires fédéraux : celui des paysages, sites et monuments naturels depuis 1983 ; celui des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale depuis

1991 ; celui des zones alluviales d'importance nationale depuis 1992 ; celui des bas-marais d'importance nationale depuis 1994 et celui des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale depuis 1996.

La Grande Cariçaie constitue l'un des sites les plus importants de Suisse pour la protection de la nature. Cette région abrite environ 1000 espèces de plantes et plus de 10 000 espèces animales, soit un tiers de la flore et un quart de la faune suisses.

Face au développement des chalets de vacances, 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*. Ce plan directeur prévoyait 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 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. Ce délai a toutefois été repoussé au 31 décembre 2008, par un arrêté du 24 juin 1997.

Le 21 juin 2001, les députés Michel Losey et Charly Haenni ont déposé un postulat, demandant que « le maintien des chalets construits sur la rive sud du lac de Neuchâtel soit assuré par un contrat-nature entre propriétaires de chalets et canton ». Le Grand Conseil a accepté, le 1^{er} mai 2002, la prise en considération de ce postulat, auquel le Conseil d'Etat a donné suite en soumettant au Parlement un rapport daté du 12 décembre 2006. Le Grand Conseil a pris acte de ce rapport le 15 mars 2007.

Quelques mois plus tard, soit 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 tel contrat – stipulant des restrictions d'utilisation et prévoyant diverses taxes –, chaque actuel 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. Le 27 novembre 2007 toujours, le Conseil d'Etat a modifié 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 ».

Le 24 janvier 2008, l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO), Pro Natura, Pro Natura Fribourg, le WWF Suisse et le WWF Fribourg ont contesté devant le Tribunal cantonal (TC) tant l'ordonnance que l'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007, dénonçant la pérennisation de chalets situés en zone protégée. Par arrêt du 12 août 2008, le TC a déclaré le recours irrecevable, considérant que l'ordonnance et l'arrêté litigieux n'étaient pas des décisions susceptibles de recours mais des actes généraux et abstraits. Or, le TC n'est pas habilité à procéder au contrôle abstrait des normes.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'ASPO, Pro Natura, Pro Natura Fribourg, le WWF Suisse et le WWF Fribourg ont demandé au Tribunal fédéral (TF) d'annuler l'arrêt du TC. Selon les organisations précitées, les actes attaqués avaient un caractère décisionnel évident. Elles demandaient donc le renvoi du dossier au TC afin que celui-ci statue sur le fond de leur recours. Dans un arrêt du 16 juillet 2009, le TF a annulé la décision du TC, relevant que l'ordonnance du 27 novembre 2007 réglait les droits et les obligations des propriétaires de chalets « de façon concrète, impérative et contraignante, sans laisser de marge de manœuvre aux intéressés soumis à l'obligation de conclure ledit contrat sous peine de devoir démolir leurs chalets ». Elle devait ainsi être qualifiée de plan d'affectation et, partant, une voie de recours aurait dû être garantie, conformément à l'article 33 de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

En réponse à l'arrêt du TF, le TC a annulé l'ordonnance contestée. Le Conseil d'Etat a dès lors adopté, le 4 octobre 2010, une nouvelle ordonnance abrogeant celle du 27 novembre 2007. L'arrêté de 1983, prévoyant le démantèlement des chalets, est alors redevenu contraignant.

En mai 2011, l'Etat de Fribourg a chargé la Commission fédérale pour la protection du paysage et de la nature (CFNP) d'évaluer l'impact des chalets sur la réserve de la Grande Carrière. Dans son préavis du 12 octobre 2012, la CFNP a conclu au fait que l'ensemble des chalets et leurs constructions adjacentes portent « une atteinte grave » à la réserve et qu'ils ne sont pas conformes aux objectifs de protection prévus dans le plan d'affectation cantonal (PAC) des réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a confirmé en 2014 que les chalets ne sont pas compatibles avec la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

En juillet 2017, l'Etat de Fribourg a informé que le processus de démantèlement des chalets passerait par le biais d'une modification du

PAC. Mise à l'enquête le 12 juin 2020, cette modification a suscité 270 oppositions, actuellement en cours de traitement par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Le 9 octobre 2018, l'ARSUD a déposé une pétition auprès de la Chancellerie d'Etat demandant l'application de la décision du Grand Conseil de 2007 et le sauvetage des chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel. Le Conseil d'Etat y a répondu par lettre-arrêté du 5 novembre 2019, indiquant qu'il n'avait pu « que prendre acte des décisions du pouvoir judiciaire ainsi que du préavis de la Commission fédérale, et qu'il a pris les mesures qui lui semblaient adéquates pour s'y conformer, tout en tenant compte des interventions survenues au sein du Grand Conseil ».

En février 2020, l'ARSUD a demandé à la Chancellerie d'Etat de transmettre sa pétition au Grand Conseil, à qui elle aurait dû, selon les pétitionnaires, initialement être adressée. Le 3 mars 2020, la Chancellerie d'Etat a transmis la pétition au Grand Conseil.

Pour information, le 22 septembre 2020, par 63 voix contre 62 et 1 abstention, le Grand Conseil vaudois a pris en considération cette même pétition pour ce qui concerne les chalets situés sur le territoire du canton de Vaud. Le Conseil d'Etat dispose de trois mois, à compter du 22 septembre, pour indiquer au Grand Conseil quelle suite il entend donner à cette pétition.

3. Proposition et suite à donner

La Commission remarque tout d'abord que la pétition de l'ARSUD demande l'application « de la décision du Grand Conseil de 2007 ». La seule « décision » prise par le Grand Conseil a consisté à « prendre acte sans voter » d'un rapport du Conseil d'Etat, conformément à ce que prévoit l'article 151 de la loi sur le Grand Conseil. Le Grand Conseil n'a en revanche pas approuvé le rapport en question, il n'a fait qu'en prendre connaissance. Et cette prise de connaissance ne constitue pas une décision susceptible de modifier ou ratifier une

situation juridique. Cela étant précisé, la Commission souligne que la mise en œuvre d'une décision du pouvoir législatif relève de la compétence du pouvoir exécutif. Selon elle, il revenait dès lors bien au Conseil d'Etat, et non au Grand Conseil, d'apporter une réponse aux pétitionnaires. Ainsi, si la pétition avait été déposée au Secrétariat du Grand Conseil plutôt qu'à la Chancellerie d'Etat, la Commission aurait dû la renvoyer à l'autorité compétente, soit le Conseil d'Etat (loi sur le droit de pétition, art. 6 al. 1 let. c). Ce dernier y ayant déjà répondu, la Commission aurait pu considérer la pétition comme manifestation mal fondée et procéder à son classement (loi sur le droit de pétition, art. 5 al. 3). Cependant, consciente qu'il s'agit d'un sujet qui suscite une forte émotion dans la Broye, la Commission a décidé de la déclarer recevable et de procéder à son examen.

Il sied de relever qu'avant de siéger, les membres de la Commission se sont rendus à Font, pour une vision locale.

Au terme de ses débats, la Commission, à une très large majorité, est d'avis que l'intérêt public commande le démantèlement des chalets, en premier lieu dans un souci de protection de ce site naturel d'importance européenne. Seul un membre de la Commission défend leur maintien.

La majorité de la Commission considère par ailleurs que la légalisation de ces constructions créerait un précédent inopportun en matière d'aménagement du territoire et d'égalité de traitement entre citoyens.

Si la majorité de la Commission n'est pas insensible à l'attachement des propriétaires à leur bien, elle rappelle cependant que ceux-ci n'ont jamais joui d'une autorisation indéterminée et savent de longue date que ces constructions sont vouées à disparaître. Et l'éventuelle réactivation des contrats-nature ne devrait rien y changer : les tribunaux, selon toute vraisemblance, rejetteraient la légalisation de ces bâtiments incompatibles avec la LPN.

Le membre minoritaire de la Commission, considérant pour sa part que le Conseil d'Etat n'a pas pesé les intérêts en jeu avant de suivre les recommandations de la CFPN, appelle au réexamen du dossier en tenant compte de la valeur économique, touristique, identitaire et culturelle des chalets.

De l'avis général des membres de la Commission, le feuilleton des chalets de la rive sud du lac de Neuchâtel n'a que trop duré. Il convient désormais d'y mettre un terme. Aussi, afin de ne pas contribuer à entretenir de vains espoirs, la majorité de la Commission des pétitions recommande-t-elle au Grand Conseil de ne pas donner suite à cette pétition. Elle appelle par ailleurs le Conseil d'Etat à mettre en œuvre dans les meilleurs délais son plan de démantèlement des chalets.
