



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Rudolf Vonlanthen

2014-CE-237

### **Quelles sont les conséquences de la décision du Tribunal cantonal dans le cas Spielmannda pour la DIAF ?**

#### **I. Question**

La présente question au Conseil d'Etat porte sur un droit de passage (droit de passage nécessaire), dont la société de l'Alp Spielmannda a besoin et a requis auprès du Canton de Fribourg (Service des forêts et de la faune), afin d'accéder à son alpage. Tout semblait pourtant réglé, mais ceci n'était qu'une apparence. L'affaire a pris un tournant tragicomique et s'est terminée par une décision du Tribunal cantonal. Dans sa décision du 4 juin 2013, le Tribunal cantonal avait rejeté en tous points le recours du Service des forêts et de la faune, représenté par la Conseillère d'Etat-Directrice en charge de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et le Chef de service, pour autant qu'il ait été possible de s'y atteler, tant le recours était faible et incompréhensible, même aux yeux du Tribunal cantonal. Ceci résume déjà tout. Les médias ont également largement fait l'écho de cette situation (voir par exemple FN du 25.07.2014).

Revenons sur l'historique de ce droit de passage. La société de l'Alp Spielmannda a requis auprès du Canton de Fribourg, propriétaire d'une parcelle forestière dans le Plasselbschlund, un droit de passage lui permettant d'accéder à son alpage (transport de matériel et de machines). L'acheminement de ce matériel est nécessaire, afin de pouvoir satisfaire à la condition du canton (protection de la nature) exigeant d'éviter que l'Alp Spielmannda ne se reboise. Le Service des forêts et de la faune s'est donné beaucoup de temps, énormément de temps et n'a d'abord pas souhaité entrer en matière sur la demande du requérant. Dans sa détresse, la société s'est adressée au Préfet de la Singine pour solliciter une médiation et celle-ci s'est pourtant déroulée avec succès. Par l'entremise du Préfet de la Singine, les deux parties se sont rencontrées en date du 8 mars 2011 à la Préfecture, à Tavel. Lors de cette séance, et en présence des deux témoins Messieurs Bürgisser (Préfet) et Stampfli (Vice-préfet), les deux représentants du Service des forêts et de la faune (le Chef de service et l'Ingénieur forestier du 2<sup>e</sup> arrondissement) se sont déclarés prêts à garantir à l'Alp Spielmannda le droit d'accès à véhicule requis et à le faire inscrire au Registre foncier. Tout semblait être réglé. Par décision du 20 août 2013, le Tribunal d'arrondissement de la Singine confirmait ce droit de passage nécessaire.

Pourtant, tout s'est alors déroulé différemment: la Conseillère d'Etat et le Chef de service ont recouru auprès du Tribunal cantonal contre la décision négociée consensuellement à la Préfecture et confirmée par le Tribunal d'arrondissement.

La jurisprudence veut que les instances judiciaires veillent toujours à la sécurité juridique dont doit pouvoir bénéficier une citoyenne ou un citoyen, lorsqu'il s'agit d'une affaire qui la ou le conduit face à une instance étatique. Dans le cas présent, à notre connaissance et en toute conscience, la société Alp Spielmannda avait mené des négociations avec les autorités, qui avaient débouché sur une décision consensuelle.

Ce qui est grave, c'est que la Conseillère d'Etat et le Chef de service aient même fait appel aux services d'un avocat privé pour les représenter devant le Tribunal cantonal. Ils ont, pour une affaire qui était en soi déjà résolue, dépensé l'argent du contribuable d'une manière insouciance.

Sur cette affaire, le député soussigné pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. A combien se sont montés les honoraires de l'avocat privé engagé par le Service des forêts et de la faune ? Les contribuables du canton doivent-ils maintenant supporter ces frais ou les deux représentants du canton seront-ils tenus pour responsables au niveau du droit privé pour les dommages financiers occasionnés par ce cas perdu devant le Tribunal cantonal ? Pour rappel : Le Service des forêts et de la faune n'a pas obtenu le droit face au Tribunal cantonal ...
2. Le canton a-t-il dû payer des dédommagements pour frais de justice à la partie adverse, qui a gagné le recours ? Si oui, pour quel montant ?
3. Que retient le Conseil d'Etat du fait que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts fasse recours devant le Tribunal cantonal contre des décisions de nos organes cantonaux préalablement et consensuellement négociées et engage un avocat privé, rétribué de plus avec des deniers publics ?
4. De l'avis du Conseil d'Etat, n'existe-t-il plus de sécurité juridique pour un citoyen lui permettant de pouvoir s'appuyer sur une décision négociée émanant des autorités cantonales ?
5. Quelle réponse donne le Conseil d'Etat à ses citoyens et employés, qui, par souci d'économies, doivent supporter des privations, lorsque ces citoyens demandent au Conseil d'Etat si les agissements de la Conseillère d'Etat et du Chef du Service des forêts et de la faune ne constituent pas une dilapidation négligente et irresponsable des deniers publics ?

Le député soussigné est déçu de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et de quelques collaborateurs. Après leur traitement chicanier des citoyennes et citoyens dans la question des interdictions de circulation sur les routes alpestres et forestières, la DIAF poursuit sa persécution des citoyennes et citoyens. Aujourd'hui, même le Tribunal cantonal doit se prononcer sur un agissement de la DIAF contraire au droit. Les belles intentions du Conseil d'Etat dans son programme de législature (p. ex. Défi 4 : Consolider la cohésion sociale et la qualité de vie) en souffrent et en deviennent complètement douteuses. Des autorités cantonales, qui ne respectent pas des décisions négociées et qui gaspillent les deniers publics devant le Tribunal cantonal, n'aident pas à assurer la cohésion sociale entre la population et les autorités.

*27 octobre 2014*

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

### *Généralités*

La desserte de l'Alp Spielmannda a été l'objet, depuis plusieurs décennies, de négociations entre les différents propriétaires fonciers concernés. Il est dès lors utile de rappeler l'évolution de cette situation.

### *Situation de l'Alp Spielmannda*

L'Alp Spielmannda se situe au sud de la crête reliant la vallée du Höllbach et le bassin de Schwarzsee. L'extrait de la carte en annexe situe l'Alp Spielmannda (voir annexe).

### *Historique et évolution*

Historiquement, l'Alp Spielmannda n'était accessible que par Schwarzsee et était autrefois exploité en commun avec l'alpage de La Joretta. Au début des années 90, l'Etat de Fribourg a donné son accord pour que l'accès à l'Alp Spielmannda puisse se faire via la forêt domaniale sur l'ancien chemin du Spielmandaweg et a consenti de ce fait, à lui accorder un droit de passage sur l'accès à la forêt domaniale jusqu'à la limite de propriété. Ce droit de passage n'a toutefois jamais été inscrit au Registre foncier.

Au milieu des années 90, l'Etat de Fribourg a planifié, dans le cadre d'un important projet de desserte, d'aménager l'ancien Spielmandaweg en route carrossable aux camions sur une longueur de 650 m et en piste à machines sur 350 m. Ce projet de construction a dû être abandonné suite à des oppositions. L'Inspection cantonale des forêts, actuellement Service des forêts et de la faune (SFF) a alors repensé le concept de récolte des bois pour les forêts de cette région et a décidé, en particulier pour des questions de protection des sols (sols de Flysch sensibles à la pression et à l'érosion), ainsi que pour des raisons d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine, de ne pas réaménager l'ancien Spielmandaweg, mais de débarder les bois à l'aide de lignes de câbles jusqu'aux routes forestières existantes. De telles méthodes de récolte des bois par câble-grue ne nécessitent qu'une desserte de base.

Dans les années 2002/03, l'Etat de Fribourg a mis en vigueur la réserve forestière Grand – Paine – Auta – Chia par l'ordonnance du 25 novembre 2003. La réserve forestière englobe 73 ha de réserve intégrale et 173 ha de réserve partielle (246 ha au total). Selon l'ordonnance, l'Etat de Fribourg s'est engagé, dans la réserve partielle, à n'exécuter que les interventions visant à structurer le peuplement forestier, tout en renonçant à toute autre intervention sylvicole, ainsi qu'à l'implantation de constructions ou d'installations. Dans la réserve intégrale, l'Etat de Fribourg s'est engagé à renoncer, non seulement à toute implantation de constructions ou d'installations, mais également à toute intervention sylvicole (voir art. 2 al. 1 let. 3 ordonnance du 25 novembre 2003).

Depuis plus de dix ans, l'ancien Spielmandaweg n'a plus été utilisé par l'Etat de Fribourg pour du transport de bois émanant de ses interventions ciblées sur l'augmentation de la diversité biologique de la réserve forestière; de ce fait, ce chemin n'a plus été entretenu. Les bois sont exclusivement débardés par des lignes de câbles-grues.

### *Situation de l'ancien Spielmandaweg*

Depuis Schmutzli, c'est-à-dire après la fin de la route goudronnée, un chemin carrossable conduit à l'alpage de Fuchses Schwyberg. A 370 m de là, se trouve l'embranchement de l'ancien Spielmandaweg. Sur près d'un kilomètre, celui-ci traverse le secteur 3 de la réserve forestière Grand – Paine – Auta – Chia (réserve partielle) et longe directement sur les 350 derniers mètres la limite du secteur 2 (réserve intégrale). Depuis la lisière forestière, qui se situe sur la crête, le chemin conduit sur environ 200 m au chalet d'alpage de Spielmannda (voir carte en annexe).

### *Etat de l'ancien Spielmandaweg*

L'ancien Spielmandaweg a été construit en tant que chemin de terre et ne dispose donc pas de couche de support (à l'exception d'une longueur de 120 m où un coffre en gravier a été illégalement constitué). Il se situe au milieu d'une zone instable de glissement et croise au total près de 9 fossés. A plusieurs endroits, il a été tenté, illégalement, de rendre le chemin carrossable par des bois ronds (boudrons) et des dalles-gazon en béton. En outre, et toujours de manière illégale, des aqueducs et des caniveaux sous-dimensionnés ont été mis en place à plusieurs endroits, afin de drainer le chemin, mais sans succès. En raison des nombreuses et profondes ornières, le chemin n'est actuellement praticable qu'avec un véhicule tout-terrain.

### *Réfection resp. remise en état*

Une vision locale menée par l'Etat de Fribourg a montré que la remise en état de l'ancien Spielmandaweg nécessiterait les mesures suivantes : assainissement des aqueducs existants, drainage continu du coffre, réalisation d'un coffre portant en gravier. Il s'agirait dès lors de travaux de constructions conséquents et pas seulement d'améliorations ponctuelles.

### *Point de vue de l'Etat de Fribourg*

La prise en compte des conditions cadres en vigueur aux niveaux juridique et technique conduit aux conclusions suivantes :

- a) L'ancien Spielmandaweg peut être utilisé comme chemin de trait pour l'estivage des animaux et comme sentier pédestre;
- b) Il faut renoncer à un aménagement de l'ancien Spielmandaweg ;
- c) Les besoins de transport de l'Alp Spielmannda (exploitation alpestre et protection de la nature) peuvent être assurés par l'utilisation de la route forestière existante (Falli-Höllli – Fuchses Schwyberg) jusqu'à la crête. Depuis là, il est possible d'accéder à moindre frais à l'Alp Spielmannda (p.ex. câble-grue); ceci nécessite cependant que la propriété de l'alpage „Fuchses Schwyberg“ concède un droit de passage à l'Alp Spielmannda.

Cette évaluation a déterminé la démarche du SFF. Dans les négociations et les échanges écrits entre les différentes instances, les représentants du SFF ont depuis de nombreuses années défendu le point de vue que :

- a) les besoins de transport de l'Alp Spielmannda (exploitation alpestre et protection de la nature) pouvaient être sensiblement simplifiés (technique et coûts) par l'utilisation de la desserte forestière existante jusqu'à la crête, depuis laquelle la propriété de l'alpage „Fuchses Schwyberg“ céderait à la propriété de l'Alp Spielmannda un droit de passage sur une longueur d'environ 130 mètres ;
- b) de son côté, l'Etat était disposé à entrer en matière pour les besoins d'exploitation reconnus (des autorisations de circuler sur la route forestière ont déjà été distribuées à l'Alp Spielmannda);
- c) un aménagement de l'ancien Spielmandaweg ne pouvait entrer en ligne de compte pour des raisons juridiques et techniques.

### *Autre partie impliquée dans la procédure*

Dans la procédure devant le Tribunal d'arrondissement de la Singine, relative à la servitude de passage nécessaire, une troisième partie (la propriété de l'alpage „Fuchses Schwyberg“) était

également impliquée en tant que partie défenderesse. Celle-ci s'opposait à l'octroi d'un droit de passage sur l'accès au Fuchses Schwyberg (sur une longueur d'environ 130 mètres) et renvoyait par contre à l'inscription d'un droit de passage sur l'ancien Spielmandaweg. L'appel contre la décision avait également été fait, afin de relativiser le poids de cette demande.

### *Etat de la procédure juridique*

Afin de garantir l'accès à l'Alp Spielmannda, le comité de l'association Alp Spielmannda a requis devant le Tribunal d'arrondissement de la Singine l'inscription d'une servitude foncière (droit de passage nécessaire). Avant que le tribunal ne se prononce sur la question de la localisation exacte de cette servitude foncière, il était préalablement nécessaire de clarifier les besoins réels de transport de l'Alp Spielmannda. Dans une décision intermédiaire, le Tribunal d'arrondissement a défini que l'exploitation escomptée de l'Alp Spielmannda, c'est-à-dire l'exploitation alpestre et la protection de la nature, justifiait une servitude de passage nécessaire. Le SFF a fait appel contre cette décision intermédiaire pour rendre attentif au fait notamment que la simple affirmation d'un droit de passage nécessaire ne suffisait pas à la création d'un nouveau chemin (resp. l'ancien Spielmandaweg ne pouvait pas être réaménagé), alors que dans le cas présent un éventuel besoin de transport pouvait également être assuré par l'engagement d'un câble-grue ou d'un hélicoptère, en combinaison avec l'utilisation de la route carrossable existante Falli-Höllli – Fuchses Schwyberg. Cet aspect ayant été apporté pour la première fois lors de la procédure d'appel, le Tribunal cantonal ne l'a pas analysé, d'autant plus que la nécessité d'un droit d'accès à véhicule n'a jamais vraiment été contestée dans la procédure devant le Tribunal d'arrondissement. Le Tribunal cantonal a dès lors confirmé la décision du Tribunal d'arrondissement.

Sur la base de cet état de la situation, nous répondons de la manière suivante aux questions posées par le Député Vonlanthen.

- 1. A combien se montaient les honoraires de l'avocat privé engagé par le Service des forêts et de la faune ? Les contribuables du canton doivent-ils maintenant supporter ces frais ou les deux représentants du canton seront-ils tenus pour responsables au niveau du droit privé pour les dommages financiers occasionnés par ce cas perdu devant le Tribunal cantonal ?*

Les honoraires de l'avocat privé engagé dans la procédure d'appel se montaient à 4407 francs (plus TVA). Les coûts liés à la procédure devant le Tribunal d'arrondissement ne sont pas encore définitivement établis.

- 2. Le canton a-t-il dû payer des dédommagements pour frais de justice à la partie adverse, qui a gagné le recours ? Si oui, pour quel montant ?*

Les dédommagements pour frais de justice alloués à l'Alp Spielmannda se montent à 2235 francs.

- 3. Que retient le Conseil d'Etat du fait que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts fasse recours devant le Tribunal cantonal contre des décisions de nos organes cantonaux préalablement et consensuellement négociées et engage un avocat privé, rétribué de plus avec des deniers publics ?*

Comme exposé ci-dessus, il n'y a eu aucun recours devant le Tribunal cantonal contre des décisions négociées et consensuelles ni de la part de la DIAF ni de la part du SFF. L'accord mentionné dans la présente question, trouvé en présence du Préfet de la Singine et jamais remis en question, se

rapporte à l'utilisation par l'Alp Spielmannda de la desserte existante en direction du „Fuchses Schwyberg“, et non à l'utilisation de l'ancien Spielmandaweg. Comme indiqué précédemment, seule la décision intermédiaire du Tribunal d'arrondissement a fait l'objet d'une opposition.

4. *De l'avis du Conseil d'Etat, n'existe-t-il plus de sécurité juridique pour un citoyen lui permettant de pouvoir s'appuyer sur une décision négociée émanant des autorités cantonales ?*

Comme exposé ci-dessus, la sécurité juridique est garantie.

5. *Quelle réponse donne le Conseil d'Etat à ses citoyens et employés, qui, par souci d'économies, doivent supporter des privations, lorsque ces citoyens demandent au Conseil d'Etat si les agissements de la Conseillère d'Etat et du Chef du Service des forêts et de la faune ne constituent pas une dilapidation négligente et irresponsable des deniers publics?*

La position logique et inchangée défendue par la DIAF et le SFF avait pour but de prévenir des dépenses élevées et inutiles de construction d'un chemin dans un terrain instable, qui de plus se trouve dans une réserve forestière, et ainsi d'éviter une dilapidation des deniers publics.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que, depuis le dépôt de la question du député Vonlanthen, une solution de compromis a pu être trouvée entre le SFF et l'Alp Spielmannda. Sur la base de la décision du Tribunal cantonal, qui confirmait la nécessité d'une servitude de passage (sans en préciser la localisation), une convention a en effet pu être signée entre les différents partenaires, convenant notamment des éléments suivants :

- 1) Un droit de passage sera accordé à l'Alp Spielmannda sur l'ancien Spielmandaweg ;
- 2) L'ancien chemin pourra être entretenu, mais ne pourra en aucun cas faire l'objet d'aménagements (mise en place d'un coffre portant en gravier ou asphaltage notamment) ;
- 3) Il s'agit d'un droit de passage pour véhicule sur chemin de terre sans coffre et pour l'exploitation alpestre ainsi que la protection de la nature.
- 4) Les frais d'entretien du chemin sont à la charge du bénéficiaire.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que les procédures menées par le SFF ont permis de clarifier la situation, et donc d'aboutir à une solution de compromis acceptable par les partenaires concernés, mettant ainsi un terme à plusieurs décennies de discussions.

3 février 2015

#### **Annexe**

—

Extrait de la carte nationale CN 1:25000 ; Emplacement de l'Alp Spielmannda

