

BGer 1A.170/2006 vom 6. Juli 2007

Bundesgericht, 2007-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.170_2006

FR: TF 1A.170/2006 du 6 juillet 2007

IT: TF 1A.170/2006 del 6 luglio 2007

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée ayant été rendue avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF), les règles de procédure de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) restent applicables en l'espèce (art. 132 al. 1 LTF).

E. 2

Comme cela a été exposé dans le premier arrêt du Tribunal fédéral (arrêt 1A.219/2004 du 21 septembre 2005, consid. 2), la contestation porte sur le retrait, par le département cantonal, d'une "autorisation pour usage du domaine public" (la partie du lac de Morat où est implantée la passerelle litigieuse) fondée sur le droit cantonal. Ce retrait est, selon les autorités cantonales, une mesure prise dans le but de protéger un biotope, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) ainsi qu'à celles de l'ordonnance sur les zones alluviales. Dans cette mesure, la voie du recours de droit administratif est ouverte. Les hoirs A. _____, destinataires de la décision du département cantonal du 25 février 2003 qui leur impose de démolir la passerelle partant de leur propriété, ont un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué; ils ont donc qualité pour recourir au sens de l' art. 103 let. a OJ . Les conditions de recevabilité du recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) sont remplies; il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 3

Il ressort du premier arrêt rendu par le Tribunal fédéral dans cette cause (arrêt 1A.219/2004 du 21 septembre 2005, consid. 3) que la passerelle litigieuse se trouve à l'intérieur de la zone alluviale de l'"embouchure de la Broye" inscrite à l'inventaire fédéral. Aux termes de l' art. 6 al. 1 LPN , l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Pour les biotopes dignes de protection - notamment les rives, les roselières et les marais (art. 18 al. 1bis LPN) - qui sont d'importance nationale, la loi prévoit l'adoption par le Conseil fédéral d'ordonnances qui déterminent la situation de ces biotopes et précisent les buts visés par la protection (art. 18a al. 1 LPN). Telle est la portée de l'ordonnance sur les zones alluviales. L'art. 4 de cette ordonnance rappelle l'obligation légale de conserver intacts les objets portés à l'inventaire fédéral, en précisant qu'il s'agit notamment de viser à la conservation et au développement de la flore et de la faune indigènes typiques des zones alluviales et des éléments écologiques indispensables à leur existence (art. 4 al. 1 let. a). Font également partie des buts la conservation et, pour autant que ce soit judicieux et faisable, le rétablissement de la dynamique naturelle du régime des eaux et du charriage (art. 4 al. 1 let. b), de même que la conservation des particularités géomorphologiques des

objets (art. 4 al. 1 let . c). Pour atteindre le résultat visé à l' art. 6 al. 1 LPN , l' art. 18a al. 2 LPN charge les cantons de régler la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale. L'art. 5 de l'ordonnance sur les zones alluviales fixe un cadre pour les mesures de protection et d'entretien ordonnées par les cantons; ils doivent en particulier veiller à ce que les exploitations existantes, notamment la navigation et les activités de loisirs, soient en accord avec le but visé par la protection (art. 5 al. 2 let . c de ladite ordonnance).

Dans ce premier arrêt, il a par ailleurs été rappelé que le régime prévu par le droit cantonal vaudois pour les "petites constructions nautiques" sur les lacs, pouvant faire l'objet d'une autorisation précaire ou à bien plaisir, permettait en principe à l'autorité compétente de retirer en tout temps l'autorisation et d'ordonner le rétablissement de l'état naturel. L'autorité ne dispose cependant pas d'une entière liberté ni d'un pouvoir discrétionnaire: le retrait de l'autorisation doit être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public. Cette pesée des intérêts n'est pas incompatible avec les règles des art. 6 et 18 ss LPN , qui n'exigent pas par principe la suppression des installations existantes dans une roselière lacustre qualifiée de biotope d'importance nationale.

Le cadre juridique a été ainsi fixé dans le premier arrêt du Tribunal fédéral. Il n'y a pas lieu de compléter ces considérations.

E. 4

Il incombait donc au Tribunal administratif de décrire les caractéristiques du biotope ainsi que les conditions d'utilisation de la passerelle litigieuse, puis d'évaluer les atteintes ou risques liés au maintien de cette installation. Les recourants soutiennent que, dans le nouvel arrêt, les constatations de fait sont manifestement incomplètes à plusieurs égards et ils critiquent le résultat de la pesée des intérêts.

E. 4.1

D'après les recourants, le Tribunal administratif aurait dû faire état de réserves émises par le département cantonal lorsqu'il avait été consulté sur l'inscription à l'inventaire fédéral des zones alluviales du site de l'embouchure de la Broye. Or ces réserves ou remarques, à propos d'activités en limite ou à l'extérieur du site, ne concernaient pas directement la roselière litigieuse, à l'intérieur de l'objet n° 304. Ces éléments ne sont pas pertinents pour apprécier l'atteinte causée par le maintien de la passerelle.

E. 4.2

Les recourants rappellent qu'ils ont, dès le début de la procédure, insisté sur la nécessité qu'il y aurait, selon eux, à rétablir la dynamique naturelle du régime des eaux et du charriage dans le périmètre du site protégé (cf. art. 4 al. 1 let. b de l'ordonnance sur les zones alluviales). L'agrandissement de la roselière serait le résultat d'une action humaine (création d'une ceinture arborisée, dragage et dépôt de matériaux), et les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir ignoré cette question. Il n'y a toutefois manifestement pas, sur ce point, une constatation incomplète des faits pertinents car il est admissible de se fonder sur l'état actuel de la roselière, correspondant à celui existant lors de l'inscription dans l'inventaire fédéral en 2003, pour définir les caractéristiques du biotope et les buts de la protection.

E. 4.3

Les recourants relèvent que, pour décrire la roselière, le Tribunal administratif s'est fondé sur les observations écrites du service spécialisé du canton (par le Centre de conservation de

la faune et de la nature) et, selon eux, ces observations seraient lacunaires.

L'arrêt attaqué indique que la roselière qui s'est créée à l'embouchure du canal de la Broye est un biotope de valeur. Il est vrai que cette description est sommaire. Toutefois, sur la base de la documentation scientifique produite par l'OFEV dans la procédure cantonale, on constate que la végétation de ce bas-marais, relativement étendu (longueur supérieure à 300 m), ne fait pas l'objet de commentaires particuliers. La fonction ou l'utilité de ce biotope sont en revanche expliqués, par le service cantonal spécialisé, en relation avec les atteintes auxquelles il est exposé du fait du maintien de la passerelle. Ainsi, cette installation peut être une source de dérangement pour la faune, notamment les oiseaux nicheurs; l'ouvrage litigieux, qui permet le déplacement de personnes, crée une coupure dans la roselière et déploie ses effets sur une "bande d'influence", de part et d'autre, d'une largeur équivalant à la surface de la parcelle n° 561 et aussi dans le lac, jusqu'à 20 m au large de l'extrémité de la passerelle. L'espace entre les cours libres du lac et la roselière est particulièrement intéressant pour la faune; l'utilisation de la passerelle, qui s'avance dans le lac et qui sert aujourd'hui de point de départ pour les baigneurs, provoque des perturbations dans cet espace. Les allées et venues entre la maison et le lieu de baignade sont également susceptibles de perturber les espèces sensibles de la faune. Un document ayant servi à la préparation de la mise à l'inventaire, la carte "activités et atteintes", mentionne clairement cette passerelle en tant qu'"atteinte". En conclusion, le Tribunal administratif retient que si les différents éléments constituant le biotope sont présents malgré l'existence de la passerelle, ils le sont sous forme dégradée avec une diminution de la vigueur de la roselière et des laiches; l'atteinte principale à ce biotope consiste en une diminution de sa fonctionnalité, à cause d'une diminution de l'interconnectivité des différents habitats et de la zone de refuge dans son ensemble.

Les recourants se réfèrent à l'avis d'un biologiste qu'ils avaient eux-mêmes mandaté. Ils ne prétendent toutefois pas que ce spécialiste aurait fait, au sujet de l'état du biotope et des effets des atteintes, des observations contredisant celles de l'arrêt attaqué, qui reprend l'avis du service spécialisé du canton. Il apparaît en définitive que les constatations de fait du Tribunal administratif sur les points décisifs, d'après le premier arrêt du Tribunal fédéral, ne sont pas manifestement inexacts ou incomplètes et que les griefs des recourants à ce propos doivent être rejetés (art. 104 let. a et 105 al. 2 OJ).

E. 4.4

Les recourants se plaignent encore d'une constatation incomplète des faits pertinents en faisant valoir que le Tribunal administratif n'a pas examiné en détail les autres possibilités offertes aux habitants ou occupants de leur maison pour accéder au lac de Morat afin de s'y baigner. Or cela n'est pas pertinent pour apprécier le besoin de protection du biotope. Il en va de même de la question de la diminution éventuelle de valeur économique de la parcelle n° 561 après la suppression de la passerelle: il n'incombait en effet pas au département cantonal d'examiner cet aspect dans le cadre de la procédure administrative de retrait de l'autorisation pour usage du domaine public.

E. 5

Les recourants se plaignent d'une violation des règles du droit fédéral sur la protection des biotopes en affirmant que le besoin de protection, à l'endroit litigieux, n'est pas spécialement important et que l'atteinte causée par la passerelle, utilisée sporadiquement, est faible. Ils invoquent le principe de la proportionnalité, compte tenu notamment de

l'ancienneté de cet ouvrage.

Comme cela a été exposé plus haut (consid. 3), il ne s'agit pas en l'occurrence d'ordonner la démolition d'une installation faisant partie intégrante d'un fonds privé, mais de retirer une autorisation précaire d'usage du domaine public. Vu les clauses de cette autorisation, il suffit que l'autorité puisse invoquer des considérations pertinentes d'intérêt public, les inconvénients factuels pour les bénéficiaires n'étant donc pas déterminants. Il résulte du considérant précédent que la présence de la passerelle, utilisée occasionnellement pour la baignade, constitue une atteinte, même si elle est jugée peu importante, à la roselière et à l'espace lacustre adossé, qui sont des éléments significatifs de la zone alluviale protégée; la suppression de cet ouvrage est une mesure adéquate pour conserver le biotope intact et on ne voit pas d'autre mesure propre à garantir une protection équivalente (cf. en particulier art. 4 et 5 de l'ordonnance sur les zones alluviales). Les recourants ne mettent d'ailleurs pas en doute l'adéquation entre la mesure et le but de la protection car ils invoquent avant tout les conséquences dommageables pour l'utilisation de leur parcelle. Le Tribunal administratif n'a en définitive pas violé les dispositions du droit fédéral sur la protection des biotopes (art. 18 ss LPN) en confirmant la décision du département cantonal mettant fin à une autorisation à bien plaisir d'usage du domaine public cantonal. Les griefs des recourants à ce propos sont donc mal fondés.

E. 6

Il s'ensuit que le recours de droit administratif, entièrement mal fondé, doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, doivent payer les frais de justice (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les autorités cantonales n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.