

BGer 1C 452/2022 vom 7. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_452_2022

FR: TF 1C 452/2022 du 7 novembre 2024

IT: TF 1C 452/2022 del 7 novembre 2024

Regeste

Permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. Selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate de celui-ci (ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c). Tel est notamment le cas des propriétaires de la parcelle n° 296 située au bord du Léman, à proximité du projet de construction litigieux que ceux-ci tiennent entre autres pour non conforme à la législation en matière de protection de la nature et du paysage, ainsi qu'à la LAT. Ayant par ailleurs pris part à la procédure devant la cour cantonale, les propriétaires précités ont qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Dans ces circonstances, la qualité pour recourir des autres recourants, qui ont agi conjointement avec ces derniers, peut demeurer indéterminée, comme elle l'a été devant le Tribunal cantonal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Dans un grief d'ordre formel relatif à la violation du droit d'être entendu, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir refusé une inspection locale qui aurait entre autres permis de constater la présence de certaines espèces d'oiseaux sur les enrochements sis à proximité. En outre, la cour cantonale aurait failli à son devoir de motivation en tant qu'elle ne se serait pas prononcée sur la liste des oiseaux que les recourants auraient produite en procédure cantonale (pièce 4 annexée au recours cantonal).

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de faire administrer les preuves, pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 139 II 489 consid. 3.3; 129 II 497 consid. 2.2). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, l'autorité a la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les

références). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , il appartient à la partie recourante de démontrer, par une argumentation circonstanciée, que ce refus d'instruire procède d'arbitraire.

E. 2.2

Procédant à une appréciation anticipée des preuves, le Tribunal cantonal a refusé de mettre en oeuvre une inspection locale considérant que les faits nécessaires au jugement de la présente cause étaient suffisamment établis, notamment à l'aide du dossier photographique versé au dossier et des constats réalisés par les autorités étant intervenues. Les recourants ne parviennent pas à démontrer le caractère insoutenable de cette appréciation. Cela étant, au vu des motifs exposés ci-dessous (cf. consid. 3.5), il n'apparaît pas arbitraire d'avoir renoncé à la tenue d'une inspection locale. Quant au grief de violation du devoir de motivation, il doit être rejeté. En effet, la liste d'oiseaux produite par les recourants n'est pas décisive en l'espèce (cf. ci-dessous consid. 3.5). Les recourants méconnaissent que la cour cantonale n'a pas à se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents (ATF 146 II 335 consid. 5.1; 142 II 154 consid. 4.2; 139 IV 179 consid. 2.2; 138 I 232 consid. 5.1).

E. 2.3

Pour ces motifs, les griefs de violation de l' art. 29 al. 2 Cst. sont rejetés.

E. 3

Les recourants critiquent la pesée des intérêts effectuée par l'instance précédente et affirment en substance qu'elle contrevient à la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) et à ses dispositions d'application. Ils se plaignent dans ce contexte d'une constatation inexacte des faits.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 148 I 160 consid. 3; 142 II 355 consid. 6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3).

E. 3.2

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). Pour qu'une autorisation soit délivrée, la construction ou l'installation doit en principe être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Les art. 24 ss LAT déterminent quelles constructions non conformes à la zone peuvent, à titre exceptionnel, être édifiées hors de la zone à bâtir. Les zones à protéger comprennent les lacs et leurs rives (art. 17 al. 1 LAT). Par ailleurs, dans l'énumération des principes régissant l'aménagement, l' art. 3 al. 2 let. c LAT prévoit, à propos de la préservation du paysage, qu'il convient notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci. La jurisprudence - dont il n'y a pas lieu de procéder à un éventuel réexamen

nonobstant un avis de doctrine critique non dénué d'intérêt (cf. CHRISTINE GUY-ECABERT in RDAF 2007 I 440; cf. arrêts 1C_233/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.2; 1C_411/2018 du 28 octobre 2019 consid. 3.1) - n'exclut pas que certaines constructions ou installations sur un lac ou sur ses rives soient conformes à l'affectation de la zone à protéger (cf. ATF 132 II 10 consid. 2.4-2.6 [ponton de petite dimension, à caractère privé]). Hors de la zone à bâtir, de façon générale et notamment pour les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, la conformité est toutefois liée à la nécessité: la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4; arrêts 1C_233/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.2; 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499). Le critère de la nécessité implique aussi que les intérêts en présence soient appréciés et mis en balance (cf. arrêts 1C_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2; 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1). L'accès au lac, là où il est possible et juridiquement admissible, fait partie de l'utilisation normale de la rive du lac par le propriétaire du fonds riverain. Toutefois, l'autorisation d'une installation ou construction conforme à l'affectation de la zone n'est pas, à l'instar d'un permis de construire ordinaire, une autorisation de police à laquelle le propriétaire du terrain aurait droit. Les autorités peuvent ainsi refuser d'autoriser un nouveau ponton pour tout motif d'intérêt public pertinent, notamment si elles estiment que le besoin n'est pas établi (ATF 132 II 10 consid. 2.5; arrêt 1C_411/2018 du 28 octobre 2019 consid. 3.1). Doivent notamment être prises en compte les exigences de la LPN, qui tend à la protection des biotopes (art. 18 ss LPN) et notamment de la végétation des rives (art. 21 LPN), ou encore celles de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0), qui vise à la préservation des rives naturelles et de la végétation aquatique servant de frayères aux poissons ou d'habitat à leur progéniture (art. 7 ss LFSP).

E. 3.3

En l'occurrence, le Tribunal cantonal a considéré que le ponton amovible flottant, situé à proximité de la plage publique des Rocailles, pouvait bénéficier d'une autorisation ordinaire selon l'art. 22 al. 2 LAT. Il a en effet relevé qu'il était envisageable, conformément à la jurisprudence précitée (ATF 132 II 10), d'autoriser des constructions, telles que des pontons sur le lac, en application de l'art. 22 LAT, si celles-ci sont conformes à l'affectation de la zone et adaptées par leurs dimensions et leur implantation aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant et si enfin aucun intérêt public pertinent ne s'y oppose. Le Tribunal cantonal a relevé que la pratique des autorités cantonales était devenue plus restrictive s'agissant des pontons à caractère privé sur le lac, citant notamment la mesure E25 du Plan directeur cantonal (cf. arrêt attaqué consid. 8c). Il a toutefois tenu compte, à l'instar des autorités précédentes, de l'affectation du ponton en question à un usage collectif (celui d'une école de voile destinée aux jeunes), présentant même un aspect d'intérêt public soutenu par la commune. Le Tribunal cantonal a retenu l'existence d'un besoin suffisant à la réalisation de ce ponton - dont la longueur a toutefois été limitée à 23 mètres - en lien avec les activités de l'école de voile, soulignant dans ce contexte que le ponton amovible était enlevé durant la saison d'hiver. Il a considéré, en se basant notamment sur l'avis des autorités cantonales spécialisées, que les intérêts liés à la pêche, à la faune, à la protection de la nature et du paysage ne s'opposaient pas au projet d'installation de ce ponton et de modification de la zone baignade sur le domaine public cantonal. Il a donc considéré que l'installation en question était conforme à l'affectation de la zone et pouvait, à ce titre, bénéficier d'une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT. Le DJES a, quant à lui, dans sa décision du 12 novembre 2020, considéré que l'ouvrage

projeté, destiné à permettre la mise à l'eau d'embarcations, dépassait ce qui pouvait être considéré comme l'usage normal du lac et n'était pas conforme à l'affectation du domaine public des eaux. Il a toutefois estimé que l'ouvrage pouvait faire l'objet d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT.

E. 3.4

Les recourants n'évoquent pas la problématique de l'application de des art. 22 ou 24 LAT ; ils ne se réfèrent pas à ces dispositions. La question de savoir si le ponton litigieux devait faire l'objet d'une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT ou d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT peut en l'espèce rester indéterminée, dès lors qu'il serait admissible au regard de ces deux dispositions (cf. consid. 3.5 ci-dessous). En l'occurrence, dans leurs écritures, les recourants se limitent à critiquer la pesée des intérêts réalisée par les instances précédentes, en affirmant qu'elle contrevient à la LPN et à ses dispositions d'application (art. 18 et 18a LPN et 22 de la loi vaudoise sur la faune du 28 février 1989 [LFaune; RS/VD 922.03]). Ils reprochent à l'instance précédente d'avoir fait abstraction des espèces d'oiseaux menacées dépendant des enrochements du site des Perrières (autre nom pour le lieu-dit "Les Rocailles", selon les recourants), respectivement d'avoir considéré que l'exploitation d'une école de voile et la location d'engins navigants n'étaient pas susceptibles d'avoir une quelconque incidence sur la faune menacée. Les recourants se réfèrent en particulier à la liste des espèces d'oiseaux observées au lieu-dit les Perrières et tirée du site Internet www.ornitho.ch (cf. pièce 4 produite en annexe du recours cantonal).

E. 3.5

Dans l'arrêt attaqué, la cour cantonale s'est fondée sur l'avis des autorités cantonales compétentes spécialisées. Elle a relevé que la DGE-BIODIV avait procédé à une appréciation des intérêts liés à la pêche, à la faune, à la protection de la nature et enfin au paysage. La DGE-BIODIV a notamment constaté que le secteur en cause était déjà fortement anthropisé et ne présentait que très peu d'intérêt pour l'avifaune lacustre et que l'impact supplémentaire du projet sur l'avifaune était négligeable. Elle a ajouté que le secteur n'était d'ailleurs pas inscrit à l'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM), ni d'ailleurs à aucun autre inventaire délimitant une zone d'intérêt pour la protection de la nature en général. La DGE a réitéré cette appréciation devant le Tribunal fédéral. Quant à l'OFEV, également invité à se prononcer devant le Tribunal fédéral, il a considéré que l'appréciation des autorités cantonales était correcte et conforme au droit fédéral. Il a notamment considéré que le secteur des Rocailles ne présentait pas de valeur écologique particulière pour les espèces citées par les recourants (Nette rousse, Martin-pêcheur d'Europe, Harle bièvre et Chevalier guignette) et ne jouait pas un rôle déterminant pour leur conservation. Le secteur ne pouvait pas, selon l'OFEV, être qualifié de biotope digne de protection au sens de l'art. 18 al. 1bis LPN en lien avec l'art. 14 al. 3 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1). Les recourants n'avancent en l'occurrence aucun élément qui commanderait de s'écarter de l'avis des autorités cantonales spécialisées, fait sien par la cour cantonale. À l'instar de ces dernières, et compte tenu de la retenue que le Tribunal fédéral s'impose notamment dans l'examen des circonstances locales (cf. ATF 118 Ib 485 consid. 3d; arrêt 1C_653/2019 du 15 décembre 2020 consid. 3.6.2 et les réf. cit.), il y a lieu d'admettre que le site des Rocailles dans son ensemble, digue en enrochement incluse, ne constitue pas un site privilégié et important pour les espèces d'oiseaux citées par les recourants. Ces derniers ne contestent en particulier pas que le site en question est

particulièrement fréquenté par l'homme l'été et, indépendamment de la construction du ponton litigieux, ne convient pas à la nidification de ces espèces. Avec l'OFEV, il y a lieu de considérer que l'extrait de www.ornitho.ch produit par les recourants n'est pas déterminant. Font en effet défaut des informations notamment sur la période, la durée, la fréquence et le nombre d'observations; par ailleurs, cet extrait ne mentionne pas le site en question comme un lieu de nidification de ces espèces. En outre, la DGE et l'OFEV ont souligné que les oiseaux en cause étaient des espèces observées sur tout le pourtour du Léman. Aussi, le fait qu'elles soient occasionnellement observées sur le site des Rocailles ne signifie pas en soi que ce dernier revêt une importance particulière pour leur conservation. La présence occasionnelle de ces espèces sur le site n'apparaît donc pas décisive pour l'issue du litige et il n'y a donc pas lieu de compléter l'état de fait dans le sens voulu par les recourants. Le grief de constatation inexacte des faits soulevé dans ce contexte par ces derniers doit ainsi être rejeté, tout comme celui tiré de l'absence d'inspection locale par la cour cantonale. Par ailleurs, les recourants n'invoquent aucun élément permettant de s'écarter de l'avis de l'OFEV quant à l'inexistence d'un biotope, étant rappelé que le Tribunal fédéral doit faire preuve de retenue lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer des concepts juridiques indéterminés (cf. arrêt 1C_653/2019 du 15 décembre 2020 consid. 3.6.2 et les réf. cit.). L'argumentation des recourants est en l'occurrence purement appellatoire et l'observation occasionnelle des espèces d'oiseaux évoquées par les recourants n'est, pour les motifs exposés ci-dessus, pas décisive. Enfin, comme relevé par les recourants, les activités d'une école de voile (voilier, paddle, kayak, etc.) sont différentes de celle de la baignade. Toutefois, cette seule affirmation ne permet pas de tenir pour erronée l'appréciation des instances précédentes quant au fait que les activités de l'école de voile n'avaient que peu d'impact supplémentaire sur la tranquillité des oiseaux sur ce site déjà très fréquenté par les baigneurs. Selon l'expérience de l'OFEV, la construction d'un ponton - qui, selon les constatations de l'arrêt cantonal sera enlevé durant l'hiver - dans une zone déjà très fréquentée ne va pas avoir des conséquences excessives sur l'utilisation de ce site par les espèces évoquées par les recourants, ce site ne présentant de plus pas de valeur écologique particulière et ne jouant pas un rôle déterminant pour la conservation de ces espèces. Le fait que le site litigieux se trouverait, selon les indications des recourants, à moins de 3 km de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale n° 11 "Rive droite du Petit-Lac" (cf. annexe 1 de l'OROEM; RS 922.32) n'est pas susceptible de modifier l'appréciation des instances précédentes. Les recourants ne prétendent d'ailleurs pas que les activités nautiques seraient interdites dans la majeure partie de ladite réserve. Le parallèle que font les recourants avec la Rade de Genève ne convainc pas non plus.

E. 3.6

Au vu des motifs exposés ci-dessus, il n'y a pas de raison de s'écarter de la pesée des intérêts soigneusement effectuée par l'instance précédente. En l'occurrence, la cour cantonale peut être suivie lorsqu'elle considère que l'installation en question pouvait bénéficier d'une autorisation, au vu de la jurisprudence précitée (cf. consid. 3.2 ci-dessus), que ce soit sous l'angle de l'art. 22 ou 24 LAT. Il y a lieu de constater, dans la perspective de l'art. 24 LAT, que le ponton litigieux, situé en prolongement d'une plage publique, répond à un besoin - non contesté par les recourants - concernant la pratique des sports nautiques dans la région et il peut être considéré comme imposé par sa destination (cf. art. 24 let. a LAT). Il sied de surcroît de relever que, selon les constatations de fait de l'arrêt cantonal, l'école de voile en question a dû quitter le port de U. _____ et les Communes de V. _____ et de W. _____ n'ont pas voulu accueillir l'école. Enfin, comme vu ci-dessus, aucun intérêt

prépondérant ne s'oppose à cette installation (cf. art. 24 let. b LAT).

E. 3.7

Il résulte de ce qui précède que les critiques soulevées par les recourants doivent être rejetées, dans la mesure de leur recevabilité.

E. 4

Les recourants font valoir une violation du principe de coordination tiré de l'art. 25a LAT. À leurs yeux, le département aurait dû, pour respecter ce principe, statuer simultanément sur les diverses autorisations spéciales et sur la modification de la concession. La cour cantonale a considéré que n'était pas contraire à l'art. 25a LAT le fait de procéder en l'espèce en deux étapes, soit en traitant les autorisations spéciales, puis la modification de la concession existante dont bénéficie la commune.

E. 4.1

L'art. 25a LAT énonce des principes en matière de coordination "lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités". Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes doivent être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire et du plan d'affectation (art. 25a al. 4 LAT).

E. 4.2

À l'appui de leur grief tiré de la violation du principe de coordination, les recourants soutiennent que seul l'État de Vaud pourrait accorder une concession à I. _____; la Commune ne serait pas habilitée à le faire et elle ne pourrait pas non plus louer ou céder sa concession en vertu de l'art. 3 de l'acte de concession pour usage d'eau du 12 octobre 2012 ("La présente concession est personnelle"). La Commune n'aurait aucun pouvoir de transférer l'usage d'une partie de ce domaine public. Par ailleurs, les recourants se réfèrent à un arrêt 1C_582/2014 du 25 février 2016 du Tribunal fédéral qui avait pour objet l'adoption d'un plan partiel d'affectation régissant une plage publique et un port de plaisance et qui renvoyait à une concession à délivrer ultérieurement concernant la partie lacustre du projet. La critique des recourants doit être rejetée. Ils se prévalent en particulier en vain de l'arrêt précité 1C_582/2014. En effet, le Tribunal fédéral avait alors admis une violation du principe de coordination entre la partie lacustre et la partie terrestre du projet au motif que des questions importantes concernant la partie lacustre du projet (capacité maximale du port et ses dimensions) n'étaient pas réglées et que des informations essentielles en lien avec l'environnement faisaient défaut. Tel n'est pas le cas en l'espèce: comme exposé ci-dessus (consid. 3.5), les questions environnementales ont été examinées en détail par les services cantonaux compétents, puis par l'instance précédente. Ces derniers sont arrivés à la conclusion que les activités liées à l'école de voile ne consacreront pas d'aggravation sensible de l'atteinte à l'avifaune par rapport à la situation existante. Les recourants ne sauraient donc être suivis lorsqu'ils affirment qu'on ne disposerait d'aucune information sur les activités menées par l'école de voile en question. Sur le plan matériel, les recourants n'avancent aucun élément laissant supposer l'existence d'un risque de décisions contradictoires. S'il aurait certes peut-être été préférable de délivrer l'autorisation de

construire simultanément à la modification de l'acte de concession pour usage d'eau, le procédé adopté par le département ne contrevient pas en l'espèce au principe de coordination puisque toutes les questions lacustres importantes ont déjà été réglées. Enfin, en tant que les recourants soutiennent que la commune n'aurait pas le pouvoir de transférer l'usage d'une partie du domaine public à un particulier, ils méconnaissent que le département a précisément réservé la modification de l'acte de concession sous la forme d'un avenant (cf. ch. 8 du dispositif de la décision du département). Aussi leur grief selon lequel l'octroi du permis de construire est en l'état contraire à l'acte de concession tombe à faux. Au demeurant, les recourants fondent leur argumentation sur le chiffre 3 de l'acte de concession octroyée à la commune qui indique certes que "la présente concession est personnelle"; ils omettant toutefois de préciser que cette disposition ajoute ensuite "Elle ne peut être transférée qu'avec l'agrément du département". Doit également être écarté le moyen des recourants tiré du fait que la concession actuelle interdirait la navigation dans la zone d'implantation du ponton vouée à la baignade, et que le projet litigieux restreindra la zone de baignade. L'autorisation de construire réserve en effet cette modification de l'acte de concession afin d'adapter la zone de baignade. Par ailleurs, un risque de contradiction n'apparaît pas établi ni évident. Enfin les critiques nouvelles formées par les recourants au stade de la réplique sont irrecevables (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1).

E. 4.3

Par conséquent, le procédé adopté par le département, qui réserve la modification ultérieure de la concession délivrée à la commune, ne contrevient pas, dans le cas d'espèce et pour les motifs qui viennent d'être exposés, au principe de coordination. Comme le relève l'ARE dans ses observations, la coordination peut encore être considérée ici comme étant suffisante au sens de la loi.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). L'intimée, qui a agi sans mandataire professionnel et qui n'a pas déposé d'observations sur le fond du recours, n'a pas droit à des dépens. Il en va de même pour la Commune (art. 68 al. 3 LTF).

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