

BGer 1C 630/2020 vom 6. Dezember 2021

Bundesgericht, 2021-12-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_630_2020

FR: TF 1C 630/2020 du 6 décembre 2021

IT: TF 1C 630/2020 del 6 dicembre 2021

Regeste

Démolition et reconstruction d'un restaurant et d'une cabane de pêcheurs | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Formé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) en matière de droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le présent recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants A._____, propriétaires d'une parcelle sise à proximité directe du projet litigieux, sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à en obtenir l'annulation. Ils disposent dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . La question de l'intérêt digne de protection des recourants C._____, dont les parcelles sont non seulement plus éloignées du projet mais, surtout, en sont séparées par quatre ou cinq parcelles construites, peut ainsi demeurer indécise. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une violation de l'obligation de planifier, respectivement de réviser le plan d'affectation. Ils font valoir que la nouvelle planification déjà initiée en lien avec l'agrandissement du port nécessite d'examiner de façon coordonnée les installations portuaires et terrestres, de sorte qu'il faudrait éviter de d'ores et déjà figer l'implantation des bâtiments, voire l'aménagement de la plage, par la présente procédure d'autorisation de construire. A cela s'ajouterait que la réglementation du plan actuel serait insuffisante, ne respectant pas les exigences minimales de planification s'agissant de l'affectation et de la volumétrie en particulier.

E. 2.1.1

Selon la jurisprudence, le droit fédéral exige que, lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 p. 266). Il prescrit ainsi une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de passer par la voie de la planification spéciale (arrêts 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453; 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.1; 1C_164/2019 du 20 janvier 2021 consid. 5.1). Lorsque la collectivité publique a procédé concrètement à la différenciation de son territoire entre les divers types de zones, elle a en

principe d'ores et déjà pondéré les intérêts en présence et a veillé à la participation de toutes les parties concernées dans le cadre de la procédure d'adoption du plan général d'affectation (cf. ATF 119 Ia 362 consid. 5a; 115 Ia 350 consid. 3d; arrêt 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453). Il est cependant envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue - en particulier s'il s'agit d'une zone non constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne peuvent toutefois pas être plus stricts que pour des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone (arrêts 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453; 1C_321/2019 du 27 octobre 2020 consid. 2.5). Pour celles-ci, il peut y avoir obligation de planifier notamment lorsqu'elles sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement (ATF 129 II 63 consid. 2.1; arrêts 1C_405/2016 du 30 mai 2018 consid. 3, in DEP 2018 p. 537; 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.1; 1C_321/2019 du 27 octobre 2020 consid. 2.5).

E. 2.1.2

Les plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT), délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Ils déterminent le champ d'application spatial des règlements des prescriptions en matière de planification et de police des constructions qui, en tant que "légende du plan", en font conceptuellement partie. En ce sens, les zones d'affectation fournissent en principe des informations sur l'utilisation admissible et - dans le cas des zones constructibles - les distances, la taille des bâtiments ou le genre de développement souhaité (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n° 20 ad art. 14 LAT). Cela étant, conformément à l' art. 14 LAT , le législateur fédéral a choisi d'imposer au minimum la fixation, dans les plans d'affectation, des modes d'utilisation du sol - en particulier le caractère constructible ou non de celui-ci -, mais non le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol, ni l'ordre des constructions, la police et l'esthétique des constructions ne tombant à cet égard plus dans la définition des plans d'affectation (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n° 2 ad art. 14 LAT). Les autorités chargées d'élaborer les plans d'affectation - en particulier les communes - jouissent en principe d'une marge d'appréciation dès lors qu'il s'agit de définir le degré de précision des plans. Elles doivent toutefois tenir compte des caractéristiques propres de l'objet à planifier lorsqu'elles déterminent le contenu normatif ou la densité normative d'un plan d'affectation. Il n'est ainsi pas possible d'adopter des plans d'affectation vides de toute substance et créant une trop grande insécurité juridique au regard de l'objet à planifier (JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 14 ad art. 14 LAT ; arrêt 1C_76/2020 du 5 février 2021 consid. 3.1).

E. 2.1.3

Aux termes de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références; 127 I 103 consid. 6b; arrêt 1C_450/2019 du 13

octobre 2020 consid. 2.1). Dans son cas d'application classique, savoir la réévaluation des circonstances hors examen d'une autorisation de construire, l'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan: si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3). Sont en particulier à prendre en considération, dans la perspective d'un contrôle incident du plan, le temps écoulé depuis son entrée en vigueur, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public que celle-ci poursuit (ATF 140 II 25 consid. 3.1; 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les références; arrêt 1C_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1).

E. 2.2.1

La vétusté du plan alléguée par les recourants ne saurait en soi exclure la délivrance d'une autorisation de construire pour un projet qui serait conforme à l'affectation de la zone. Or, à cet égard, les recourants ne font valoir aucun changement particulier de circonstances qui justifieraient de refuser le projet au motif de l'obsolescence du plan. De même, l'absence de règles précises de construction, telles que les coefficients d'utilisation du sol ou la hauteur des bâtiments, ne remet pas en cause la validité du plan. Au contraire de ce que laissent entendre les recourants, le règlement ne laisse pas un blanc-seing au constructeur. L'arrêt cantonal relève en effet l'existence de distances aux limites et entre bâtiments ainsi que de nombre maximum de niveaux. A l'instar de ce que retiennent les premiers juges, combinée à ces règles, la clause d'esthétique est effectivement suffisante pour éviter des projets qui ne seraient pas souhaitables du point de vue de l'intégration, ce en dépit de la marge de manoeuvre qui revient à la commune, inhérente à l'application de cette clause d'esthétique.

E. 2.2.2

S'agissant d'une éventuelle obligation de planifier en raison de la nature ou de l'ampleur du projet, on constate que le projet est sis en zone constructible. Les recourants contestent qu'il soit conforme à l'affectation de la zone d'utilité publique. Cette question relève de l'appréciation du droit communal, cadre dans lequel le Tribunal fédéral limite son examen à l'arbitraire (art. 95 LTF). A teneur du règlement communal, cette zone est destinée aux constructions, installations et aménagements qui sont en relation avec un équipement public ou nécessaire à un service public ainsi qu'à d'autres constructions d'intérêt général. La cour cantonale a considéré que tel était le cas des entreprises locales (restaurant et cabane de pêcheur) prenant place dans les locaux litigieux, liées à l'utilisation du lac pour les loisirs, la navigation ou la pêche. Les recourants se contentent de s'indigner du caractère vague du but d'affectation de la zone et d'énumérer des exemples qu'ils jugent incongrus de ce qui pourrait y être réalisé. Ce faisant, ils ne démontrent pas en quoi l'appréciation de la cour cantonale serait arbitraire. Ils n'exposent aucun argument se rapportant à la destination de la construction en cause. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'appréciation des premiers juges quant à la conformité du projet avec l'affectation de la zone. Dans ce contexte de conformité à la zone d'affectation - constructible de surcroît -, la voie de l'autorisation de construire est la règle et celle de la planification l'exception, aux conditions exposées ci-dessus qu'il convient d'examiner. L'incidence spatiale du projet n'est, du point de vue de l'aménagement du territoire, pas majeure. Elle affecte vraisemblablement l'espace réservé aux eaux le long de la rive du lac, mais il n'apparaît pas que les effets sur l'environnement soient notables au point de nécessiter un examen global de la situation qui irait au-delà du respect des dispositions prévues ponctuellement par la législation sur la protection des eaux

(cf. consid. 3). De telles règles sont précisément destinées à assurer le but de protection des eaux dans le cadre de la délivrance de permis de construire. Il ne s'impose ainsi pas de passer par la planification pour ce motif, la voie de l'autorisation étant suffisante pour la reconstruction, respectivement l'agrandissement d'une cabane de pêcheur et d'un restaurant. C'est également en vain que les recourants s'appuient sur l'art. 36a al. 3 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) pour faire valoir qu'une planification préalable s'imposerait. Une telle démarche est effectivement imposée pour l'établissement des espaces réservés aux eaux. En revanche, comme on le verra ci-dessous, une disposition transitoire permet de régler le sort des rives régies par des plans n'ayant pas encore fait l'objet des adaptations nécessaires (cf. consid. 3), de sorte qu'il est possible de statuer sur d'éventuelles demandes d'autorisations de construire quand bien même le plan en vigueur ne concrétiserait pas les dispositions du droit fédéral de la protection des eaux. Enfin, les considérants de l'arrêt 1C_582/2014 du 25 février 2016 ne sont pas non plus de nature à imposer une planification pour le projet litigieux. Le Tribunal fédéral a certes invalidé le projet de plan partiel d'affectation élaboré alors, au motif notamment qu'il y avait lieu de coordonner la capacité des infrastructures portuaires avec celle des infrastructures à terre. Il s'agissait toutefois de statuer sur une planification adoptant une extension du périmètre du port et accordant ainsi une autorisation de principe pour l'implantation de nouvelles places d'amarrage dans le lac, sans que leur nombre ne soit défini. De telles incertitudes ne permettaient pas de s'assurer de l'adéquation de l'infrastructure à terre. En l'espèce au contraire, la capacité du restaurant projeté est connue. Alors que la cour cantonale n'a pas jugé cette question problématique, les recourants n'exposent pas en quoi il y aurait concrètement un problème de coordination qui ne puisse être réglé qu'au niveau du plan. Ils se contentent d'affirmer que le plan actuel est obsolète, sans démontrer en quoi le projet prévu serait critiquable à cet égard, ni requérir un contrôle matériel incident du plan. Il s'ensuit que le grief doit être rejeté.

E. 3

Les recourants font valoir une violation des art. 36a LEaux ainsi que des art. 41b et 41c OEaux .

E. 3.1

Selon l' art. 36a al. 1 LEaux , les cantons déterminent, après consultation des milieux concernés, l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux) pour garantir leurs fonctions naturelles (let. a), la protection contre les crues (let. b) et leur utilisation (let. c). Le Conseil fédéral règle les modalités (art. 36a al. 2 LEaux). Aux termes de l' art. 41c al. 1 OEaux , ne peuvent être construites dans l'espace réservé aux eaux que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics, tels que les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les centrales en rivières et les ponts. Si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les autorités peuvent notamment autoriser les installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties (let. a) et en dehors des zones densément bâties sur des parcelles isolées non construites situées entre plusieurs parcelles construites (let. a bis). Aussi longtemps que les cantons n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, ces prescriptions s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de 20 m concernant les étendues d'eau d'une superficie supérieure à 0,5 ha (al. 2 let. a des dispositions transitoires de la modification de l'OEaux du 4 mai 2011). L'art. 41c al. 1 première phrase OEaux prescrit une implantation relativement imposée par la destination. Il n'est pas nécessaire qu'aucun autre lieu ne puisse

absolument pas entrer en considération; il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui permettent de considérer le lieu d'implantation choisi comme présentant nettement plus d'avantages que d'autres emplacements. L'autorité de planification dispose d'une marge d'appréciation dans le choix de la variante en question (arrêt 1C_17/2021 du 26 août 2021 consid. 5.2). En zone à bâtir, le législateur a expressément souligné qu'"aucune nouvelle construction ou installation ne d[evai]t être réalisée dans l'espace réservé aux eaux"; "de même, il conv[enai]t de démolir et de renoncer à reconstruire les bâtiments se trouvant dans cet espace et qui ont été endommagés par des crues ("Initiative parlementaire. Protection et utilisation des eaux. Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats", FF 2008 7324 ch. 3.1; cf. également OFEV Rapport explicatif du 20 avril 2011 - Initiative parlementaire Protection et utilisation des eaux (07.492) - Modification des ordonnances sur la protection des eaux, l'aménagement des cours d'eau et l'énergie, de même que de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche, p. 15 s.). La possibilité prévue à l'art. 41c al. 1 let. a bis OEaux permettant d'ériger des installations conformes à l'affectation de la zone en dehors des zones densément bâties a été introduite dans l'ordonnance le 1er mai 2017. Elle traduit la volonté de ne pas entraver l'utilisation de parcelles non construites lorsque, du fait de l'environnement bâti déjà existant, l'espace disponible pour les eaux est durablement atteint, au point qu'empêcher toute construction nouvelle n'est pas d'une grande utilité pour les fonctions des eaux à long terme (DTAP/CDCA/OFEV/ARE/OFAG, Espace réservé aux eaux - Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse, 2019, module 3.2, ch. 2.2. p. 4). Dans ce cas de figure, lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les installations conformes à la zone sont admissibles du point de vue de l'espace réservé aux eaux; celui-ci doit toutefois être sollicité le moins possible (ibidem , p. 5). Cette situation est réalisée lorsque la portion non construite représente une brèche au coeur de parcelles déjà bâties qui restreignent sensiblement et sur le long terme l'espace réservé aux eaux (arrêt 1C_217/2018 du 11 avril 2019 consid. 3.6). Le Tribunal fédéral a dénié ce contexte de parcelle isolée non construite sise en zone non densément bâties entre plusieurs parcelles construites dans le cas où, dans un périmètre de 5'000 m², l'espace réservé aux eaux était entièrement libre de constructions à l'exception d'un seul bâtiment sis sur la parcelle voisine à la parcelle litigieuse qui empiétait légèrement sur l'espace réservé aux eaux (arrêt 1C_41/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.3). De même, il a considéré que cette situation n'était pas réalisée pour un terrain bordé, sur la même rive du cours d'eau litigieux, de grandes zones non développées, dans un secteur inscrit à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) avec un objectif de préservation A, lequel signifie que les constructions nouvelles ne sont généralement pas autorisées (arrêt 1C_282/2020 du 10 février 2021 consid. 7.2). Enfin, ce statut n'a pas non plus été retenu pour une parcelle déjà partiellement construite, entourée, sur la même rive, d'une zone verte supportant des jardins familiaux, d'une zone d'équipement de sports et de loisirs supportant un terrain de sport en gazon naturel ainsi que d'une zone réservée (non construite), alors que l'autre rive du cours d'eau litigieux était constituée de zones de travail largement construites (arrêt 1C_217/2018 du 11 avril 2019 consid. 3).

E. 3.2.1

En l'espèce, la cour cantonale, lorsqu'elle s'est attelée à l'examen des conditions de l' art. 41c al. 1 OEaux , a repris à son compte l'appréciation du département cantonal qui a considéré que le projet était fait de bâtiments dont l'emplacement était imposé par leur destination et

qui servaient des intérêts publics. Elle a en effet constaté que le restaurant et la cabane de pêcheur faisaient traditionnellement partie des infrastructures du port et étaient directement liés à l'utilisation du lac par le public à cet endroit. Si tel peut être le cas pour la cabane de pêcheur, on doit constater, avec l'OFEV, que cela ne vaut pas nécessairement pour le restaurant. En effet, la configuration du terrain en cause ne permet pas de considérer que le restaurant doive impérativement se situer dans l'espace réservé aux eaux. La parcelle destinée à accueillir le projet et constituant la plage gazonnée est vaste; la majeure partie de sa surface disponible est sise hors de l'espace réservé aux eaux. Comme le relève l'OFEV, même sis plus en retrait de la rive, hors de l'espace réservé aux eaux, le restaurant peut toujours présenter un lien suffisant avec le lac pour assurer sa fonction d'établissement "lacustre". Il s'ensuit que les circonstances ne permettent pas de considérer que l'emplacement du projet, à tout le moins pour la partie restaurant, est imposé par sa destination. Ce motif ne permet pas de justifier son empiètement sur l'espace réservé aux eaux.

E. 3.2.2

Il y a alors lieu d'examiner si la situation remplit les critères de l'une ou l'autre des exceptions de l'art. 41c al. 1 let. a à d OEaux. La parcelle est sise en une zone non densément bâtie. Pourvue des seules constructions litigieuses à remplacer, elle est située entre plusieurs parcelles construites, pour la plupart hors de l'espace réservé aux eaux, à l'exception de petites constructions sises à proximité du rivage - à l'instar de la parcelle des recourants voisins du projet. Hormis les constructions du projet litigieux, la parcelle elle-même est un vaste terrain non bâti. Sa rive, qui semble principalement être en nature de plage/grève, abrite également un petit port au droit du projet litigieux, fait notamment de digues artificielles, rampes de mise à l'eau et quai bétonné. La partie du bâtiment projeté sise sur l'implantation actuelle est située à proximité immédiate du plan d'eau, soit, en tout état, à moins de 20 m de celui-ci. On constate toutefois que la rive est ici située à l'intérieur de la digue artificielle destinée à abriter le port. Aussi, l'espace réservé aux eaux n'exerce-t-il ici vraisemblablement aucune fonction de protection des eaux. En d'autres termes, conformément à l'esprit du législateur dans le cadre de l'art. 41c al. 1 let. a bis OEaux, l'espace disponible pour les eaux semble ici durablement atteint, au point qu'il n'est pas d'une grande utilité pour la préservation des eaux à long terme d'y empêcher toute construction nouvelle. Dans ces circonstances très particulières, on pourrait concevoir qu'une construction prenne place dans l'espace réservé aux eaux, au sens de la disposition précitée et indépendamment d'une implantation imposée par la destination du bâtiment, la conformité à la zone étant alors suffisante. Tel n'est en revanche pas le cas de la portion de rive sur laquelle l'extension du restaurant est prévue; il ne s'agit pas à cet endroit d'une portion de rive formant partie intégrante du port, mais apparemment de grève et de surface herbeuse. Cela étant, en retenant une largeur de 20 m (al. 2 let. a des dispositions transitoires de la modification de l'OEaux du 4 mai 2011), il n'est pas exclu que cette partie du projet soit située hors de l'espace réservé aux eaux, au contraire de la partie du bâtiment s'inscrivant sur l'implantation actuelle du restaurant. Cette partie du bâtiment projeté est en effet plus éloignée de la rive qui marque un décrochement par rapport au quai du port. Il est toutefois impossible de statuer avec certitude sur cette question, dès lors que l'on ne connaît pas la limite exacte du plan d'eau à partir de laquelle l'espace réservé aux eaux doit être établi. Comme l'arrêt attaqué ne donne aucune information sur ce point, il y a lieu de renvoyer la cause aux autorités cantonales pour qu'elles déterminent avec exactitude si le bâtiment empiète sur l'espace réservé aux eaux hors de la rive portuaire, ce qui ne saurait

être toléré. Elles examineront par la même occasion avec plus de précision la nature de la rive portuaire et la mesure dans laquelle il peut être dérogé au respect de l'espace réservé aux eaux le long de celle-ci.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La cause est renvoyée à la cour cantonale pour complément d'instruction ou, cas échéant, renvoi du dossier à la DGE. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF). Les recourants, qui obtiennent gain de cause par l'intermédiaire d'un avocat, ont droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

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