

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.57 vom 4. Mai 2011

Ne Jurisprudence Adm, 2011-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.57

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.57 du 4 mai 2011

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.57 del 4 maggio 2011

Regeste

La construction d'un ponton d'accès au lac et de rails pour la mise à l'eau d'un bateau de plaisance n'est pas conforme à l'affectation d'une zone à protéger communale largement soustraite à la construction et au secteur du lac situé hors plan d'affectation, dans la mesure où aucun obstacle tel qu'une roselière n'empêche les titulaires d'une concession pour un chalet d'accéder facilement au lac. Pour la même raison, ces ouvrages ne sont pas imposés par leur destination au sens de l'article 24 LAT. Le recourant ne peut pas se prévaloir du principe de l'égalité de traitement, car les installations d'accès au lac existant dans le secteur sont soit anciennes et antérieures à la zone de protection, soit sont mentionnées dans des concessions mais n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de construire et/ou d'une autorisation spéciale du département. _____ Par arrêt du 26 novembre 2012 (Réf.: [CDP.2011.244-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

Monsieur A. (ci-après: le concessionnaire, respectivement le recourant) est bénéficiaire d'une concession, délivrée en février 2009 par le service de la faune, des forêts et de la nature (ci-après : SFFN), lui donnant le droit d'occuper sur le domaine public cantonal 122, au bord du lac à B., une surface comportant un chalet de plaisance de 45 m², situé rue du C. 72. La parcelle DP 122 est classée en zone de protection communale (ZP2.6 des rives du lac) selon le plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'Etat le 10 juillet 2000.

B.

Le 5 février 2007, le service de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT) a préavisé négativement une demande de pré-consultation présentée par l'hoirie D., ancienne titulaire de la concession, relative à la construction devant le chalet d'un ponton en bois sur structure métallique permettant d'accéder au lac. Ledit service a considéré qu'une autorisation risquerait de créer un précédent incompatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Il a toutefois signalé que l'hoirie avait la possibilité de demander au Département de la gestion du territoire (ci-après: le département) de se prononcer dans une décision spéciale. L'hoirie a donc déposé en juillet 2008 une demande de permis de construire pour la construction d'un ponton en bois, ainsi que pour la pose de rails avec un treuil permettant de mettre une embarcation à l'eau.

C.

Après plusieurs demandes de compléments de la part du SCAT et divers échanges de correspondance, l'avocat mandaté par A.a déposé auprès de l'administration communale les pièces manquantes du dossier, le 16 mars 2009. Le Conseil communal a transmis le dossier au SCAT le 18 mars 2009, avec un préavis négatif. La mise à l'enquête publique du projet n'a suscité aucune opposition.

D.

Le 29 juin 2009, le chef du département a communiqué au concessionnaire un préavis négatif. Il a ensuite refusé d'accorder une dérogation pour le projet, par décision du 17 juillet 2009. Il a considéré que le ponton et le rail avec treuil constituaient de nouvelles constructions hors zone à bâtir, qui ne pouvaient être autorisées qu'à titre dérogatoire au sens de l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. Il a retenu que les conditions fixées par cette disposition n'étaient pas remplies: d'une part, il a relevé que l'implantation des ouvrages projetés n'était pas imposée par leur destination, puisque l'objectif était de faciliter l'accès au lac pour la baignade et la mise à l'eau d'une petite embarcation et relevait de la convenance et du confort personnels. Il a en outre mis en évidence des intérêts publics prépondérants s'opposant à la réalisation des ouvrages projetés. En effet, l'octroi d'une dérogation tendrait à favoriser la prolifération d'installations du même genre et porterait atteinte aux objectifs poursuivis par la ZP2.6. Il compromettrait également les intérêts de la faune aquatique car les ouvrages sont prévus à un endroit où le fond du lac est encore à l'état naturel et accueille de nombreux poissons.

Le Conseil communal a notifié la décision du département au concessionnaire le 30 juillet 2009, en refusant en conséquence de lui octroyer un permis de construire.

E.

Le présent recours est dirigé contre la décision du département. Le recourant invoque la fausse application du droit, une constatation arbitraire des faits pertinents et un abus du pouvoir d'appréciation. Il allègue que le chalet faisant l'objet de la concession est utilisé par lui-même, ses frères et sœurs et le reste de leur famille, à savoir des personnes qui ont toutes dépassé l'âge de la retraite. Or, vu la présence de galets sur la rive, l'accès au lac pour nager et la mise à l'eau d'une embarcation leur sont devenus difficiles, voire impossibles. C'est pourquoi le recourant a sollicité l'autorisation de construire un ponton en bois et des rails. Il estime que les ouvrages litigieux s'intègrent bien au paysage, dès lors que 17 des 21 chalets voisins disposent de rails plus ou moins visibles, que quelques môles en murs ont déjà été érigés et que certains chalets sont également équipés de garages à bateaux et de slips en béton. Il est en outre d'avis que son projet, comparé à la construction de 28 appartements de luxe avec port privé sur une parcelle voisine au bord du lac, reste dérisoire. Invoquant les articles 22 et 24 LAT, l'article 18 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 relatif aux territoires protégés et les dispositions du règlement d'aménagement communal (ci-après: RA) sur les zones à protéger communales, le recourant soutient que l'implantation des ouvrages litigieux est imposée par leur destination. Selon lui, l'accès au lac et la possibilité d'utiliser un bateau constituent des facultés inhérentes au droit de propriété des riverains, en particulier dans une zone de chalets lacustres. Il en veut pour preuve les pontons dont disposent les chalets voisins. Il invoque par ailleurs un arrêt du Tribunal fédéral publié aux ATF 132 II 10, dans lequel cette autorité a qualifié de conformes à l'affectation de la zone, au sens de l'article 22, alinéa 2, lettre a LAT, les ouvrages nécessaires à un accès au lac, là où cet accès est possible et juridiquement

admissible. Il en tire la conclusion que les ouvrages litigieux correspondent à un besoin objectif et conforme à la zone à protéger des propriétaires d'un chalet lacustre, indépendamment de la question de savoir si les riverains disposent d'une autre possibilité d'accéder au lac. En ce qui concerne l'absence d'atteinte à des intérêts publics prépondérants exigée par l'article 24 LAT, il affirme que le ponton projeté est similaire à ceux dont disposent les chalets voisins, qui représentent des structures légères dont l'impact sur le paysage est limité.

Sollicitant une vision locale à titre de moyen de preuves, il conclut à l'annulation de la décision attaquée et à l'octroi de la dérogation sollicitée, subsidiairement au renvoi de la cause au département ou au Conseil communal, sous suite de frais et dépens.

F.

Dans ses observations, le Conseil communal conclut implicitement au rejet du recours, en signalant que certains pontons créés ces dernières années font l'objet de procédures de remise en état.

Le département conclut lui aussi au rejet du recours dans ses observations, qui seront reprises ci-après dans la mesure nécessaire. Il observe en particulier que depuis plusieurs années, le canton a une politique stricte en matière de construction de nouveaux pontons sur le lac et que le Tribunal administratif a confirmé son refus d'autoriser des aménagements pour bateaux sur les rives de B., dans un arrêt du 9 juillet 2001 en la cause J.

G.

Par courrier du 30 juillet 2010, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a remis aux parties les documents suivants :

- Messages électroniques échangés les 12 et 21 juillet 2010 par ledit service et l'administration communale de B. au sujet des ouvrages existants sur les rives de B. et analogues à celui que souhaite construire le recourant, avec deux autorisations de construire et un plan extrait d'une concession;

- Messages électroniques échangés les 27 et 30 juillet 2010 par le service juridique et le conservateur cantonal de la nature au sujet de ces ouvrages;

- Décision du Conseil d'Etat du 5 novembre 2007 en la cause G. et B. R. contre Département de la gestion du territoire et Conseil communal de B. et arrêt du Tribunal administratif du 6 avril 2009 en la même cause.

Le recourant a formulé des observations au sujet de ces pièces le 13 août 2010. Ses arguments seront repris ci-après si nécessaire.

H.

Une vision locale a été organisée le 14 septembre 2010 par le service juridique de l'Etat. Le recourant et son mandataire, ainsi que des représentants du département et du Conseil communal, ont participé à cette séance. Après avoir pris connaissance du procès-verbal de la vision locale, le recourant, par lettre du 18 octobre 2010, a invoqué le principe de l'égalité de traitement, en rappelant que 17 chalets sur les 21 constructions au bénéfice d'une concession sur les rives de B. disposaient d'un ponton d'accès au lac, parfois autorisé récemment.

I.

Les 23 et 29 décembre 2010, le service juridique a remis aux parties la copie de toutes les concessions en vigueur dans la ZP2-6 avec un plan de situation et la liste des dates à partir desquelles la présence de constructions sur le lac est connue pour chacune des concessions, ainsi que les pièces du dossier de la concession E., C. 68. Ces informations ont été obtenues auprès du conservateur cantonal de la nature.

Le recourant et le SCAT se sont exprimés au sujet de ces pièces, par courriers respectifs des 13 et 20 janvier 2011. Quant au Conseil communal, il a annoncé le 17 janvier 2011 ne pas avoir de remarque particulière à formuler.

Considérant en droit:

1.

Le recours, déposé dans les formes et délais légaux, doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si, notamment, la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, lit. a LAT). Cette règle permet au plan d'affectation de déployer ses effets, en n'autorisant la réalisation de constructions ou d'installations que là où leur but est compatible avec celui de la zone concernée (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, N. 505). Le droit fédéral régit les zones primaires, à savoir les zones à bâtir, les zones agricoles, les zones à protéger et les autres zones et territoires (art. 15 à 18 LAT). Il appartient au droit cantonal de préciser, dans ce cadre, l'affectation des différentes zones des plans d'affectation (RJN 1999, p. 219). Le plan d'aménagement communal règle le mode d'utilisation du sol. Il divise le territoire communal en différentes zones pour assurer son développement rationnel et harmonieux, ainsi que pour préserver le caractère des anciens quartiers et l'aspect de certains sites (art. 45 LCAT).

Le recourant cite l'ATF 132 II 10, relatif à la conformité à l'affectation de la zone d'un ponton aménagé au bord du lac. Dès lors, il convient de vérifier si le projet litigieux est conforme à l'affectation de la zone dans laquelle il doit être implanté. En l'occurrence, il s'agit de la zone à protéger communale des rives du lac et du lac lui-même, puisque le ponton et les rails doivent être érigés dans ces deux endroits selon les plans déposés. Toutefois, la première partie du ponton et des rails, qui s'appuie sur la rive, est déterminante puisque sans elle, le reste des ouvrages n'a pas de raison d'être. Par conséquent, il convient d'examiner principalement la conformité de ceux-ci à la ZP2.6.

2.2.

Selon les articles 17, alinéa 1, lettre a LAT et 18, alinéa 2 LCAT, les zones à protéger comprennent les cours d'eau, les lacs et leurs rives. Les constructions et installations autorisées en zone à protéger dépendent de la réglementation de la zone. En tous les cas, ne peuvent être considérées comme conformes que les constructions nécessaires ou à tout le moins utiles à la conservation des objets protégés (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *op. cit.*, N. 544).

Selon l'article 20.2, chiffre 1 RA, les zones à protéger de la commune de B. doivent rester aussi près que possible de leur état actuel. Toute mesure conduisant à une modification du milieu est interdite. Seuls les travaux agricoles et sylvicoles nécessaires à l'entretien des zones à protéger, ainsi que l'entretien des bâtiments existants, sont autorisés. Toute nouvelle construction est interdite (art. 20.2, ch. 2 et 3 RA).

Dans la ZP2.6 des rives du lac, l'objectif de protection est le maintien du rivage et de sa forêt riveraine naturelle. Toute nouvelle construction doit être proscrite, à l'exception de l'éventuel aménagement d'un chemin de découverte. Pour les zones déjà en partie construites, il s'agit de ne pas favoriser les nouvelles constructions, à l'exception des bâtiments d'intérêt public (art. 20.3, ch. 6, al. 3 RA).

Quant au lac de Neuchâtel, il s'agit lui aussi d'un site naturel à protéger, selon les articles 17 LAT et 18 LCAT, ainsi qu'en vertu de l'article 10 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994. Dans l'énumération des principes régissant l'aménagement, l'article 3, alinéa 2, lettre 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. Le lac de Neuchâtel n'est pas inclus dans un plan d'affectation. Il fait partie des eaux de l'Etat et, à ce titre, du domaine public cantonal imprescriptible et inaliénable (art. 664 du code civil; art. 1er, 4 et 5 de la loi cantonale sur les eaux, du 24 mars 1953). L'article 15 de la loi cantonale sur les eaux prévoit que les ouvrages que les communes ou les personnes de droit civil se proposent de faire sur les rives d'un lac du domaine de l'Etat sont soumis à une autorisation du Département de la gestion du territoire, qui a la faculté de prescrire des conditions et des charges. En vertu des articles 1, alinéa 1 et 6, alinéa 1, lettre d de l'arrêté concernant les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau faisant partie du domaine de l'Etat (ci-après: arrêté sur les grèves), du 13 novembre 2002, ledit département peut concéder à des particuliers ou à des corporations de droit public le droit d'occuper une ou plusieurs parcelles sur les grèves des lacs et cours d'eau faisant partie du domaine de l'Etat, notamment pour installer des pontons.

Dans l'ATF 132 II 10, consid. 2.4 et 2.5 p. 16 ss, le Tribunal fédéral a relevé que le droit fédéral n'excluait pas que certaines constructions ou installations sur un lac ou sur ses rives soient conformes à la zone à protéger. Il a subordonné cette conformité à une clause du besoin, en exigeant que la construction soit adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant. Pour les zones agricoles, cette clause, qui résultait d'abord de la jurisprudence, est clairement exprimée à l'article 16a, alinéa 1 LAT. Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a considéré que des exigences analogues devaient être posées pour les constructions conformes à l'affectation des zones à protéger au sens de l'article 17 LAT. Il a dès lors admis qu'un ponton de dimension modeste, servant uniquement de voie d'accès du fonds riverain au lac pour les nageurs et les personnes voulant rejoindre une embarcation, était conforme à l'affectation de la zone. Dans le cas d'espèce, la configuration des lieux requérait une telle installation pour accéder au lac, compte tenu de l'existence d'une roselière qu'il fallait traverser. Le Tribunal fédéral a dès lors considéré que l'aménagement d'un ponton faisait partie de l'utilisation normale de la rive du lac par le propriétaire du fonds riverain.

2.3.

Le recourant ne nie pas que le ponton et les rails qu'il souhaite installer constituent des constructions nouvelles au sens de l'article 2, alinéa 1 de la loi sur les constructions

(LConstr.), du 25 mars 1996. De telles constructions sont exclues en ZP2.6, sauf dans les parties de cette zone déjà en partie construites, dans lesquelles elles ne doivent pas être favorisées, à l'exception des bâtiments d'intérêt public (art. 20.3, ch. 6, al. 2 et 3 RA).

Comme l'autorité de céans l'a constaté dans sa décision du 5 novembre 2007 en la cause G. et B. R. contre Département de la gestion du territoire et Conseil communal de B., qui concernait déjà l'aménagement d'un ponton en ZP2.6, la partie de cette zone dans laquelle se trouve le chalet du recourant (Port Jacot ■ La Pologne ■ Bevaix) comporte un bon nombre de bâtiments d'habitation, de sorte qu'elle est "déjà en partie construite" au sens de l'article 20.3, chiffre 6, alinéa 3 RA. Ainsi que le précise la décision susmentionnée, le RA ouvre la possibilité d'autoriser des constructions dans ce secteur, mais commande d'être restrictif à cet égard, puisque les nouvelles constructions ne doivent pas être favorisées. On ne saurait donc considérer que l'on se trouve dans une zone constructible de "chalets lacustres", comme le laisse entendre le recourant. En définitive, il convient de se référer aux principes cités plus haut selon lesquels, pour qu'une construction soit conforme à la zone à protéger et au périmètre hors plan d'affectation correspondant au lac, ses dimensions et son implantation doivent être adaptés aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (Moor, Commentaire LAT, N. 40 ad art. 17; ATF 132 II 10, consid. 2.4 p. 17; cf. également arrêt du Tribunal administratif du 6 avril 2009 en la cause G. et B. R. précitée, TA.2007.410, consid. 3a).

Il ressort du dossier de la cause, en particulier des plans des ouvrages litigieux, d'une photographie annexée au recours (pièce No 3) et des constatations faites lors de la vision locale qu'aucun obstacle tel qu'une roselière n'empêche le recourant d'accéder facilement au lac depuis le terrain dont il a l'usage. Son chalet se trouve en effet à quelques mètres de l'eau; il n'en est séparé que par quelques galets et des pelouses; quelques marches d'escalier permettent d'entrer dans le lac. Les ouvrages litigieux ne correspondent donc pas à une nécessité objective, mais à des convenances personnelles. Ils ne remplissent pas les conditions exposées dans les jurisprudences citées plus haut et ne sont ainsi ni conformes à la ZP2.6, ni au secteur du lac hors plan d'affectation. Le fait de les autoriser reviendrait à favoriser ce genre de construction, ce qui est expressément interdit par l'article 20.3, chiffre 6, alinéa 3 RA.

3.

3.1.

En dérogation à l'article 22, alinéa 2, lettre a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (art. 24, lit. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24, lit. b LAT). Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 124 II 252, consid. 4 p. 255, 118 Ib 19, 117 Ib 383 et les références citées). Le critère de l'implantation imposée par sa destination est soumis à des exigences très sévères (ATF 124 II 252, consid. 4a p. 255). Pour que l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination au sens de l'article 24, lettre a LAT, il faut qu'elle soit adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire, que des raisons techniques, économiques ou tenant à la configuration du terrain justifient sa réalisation à l'emplacement prévu (implantation positive), ou que sa réalisation en zone à bâtir soit exclue pour des raisons précises, notamment en raison d'immissions (implantation négative). Ces conditions s'apprécient

selon des critères objectifs, les conceptions subjectives et les souhaits de l'intéressé n'entrant pas plus en considération que les motifs de convenance personnelle, de commodité ou d'agrément (ATF 129 II 63, consid. 3.1 p. 68; 123 II 256, consid. 5a p. 261; ATF non publié du 10 juillet 2003 1A.152/2002, consid. 5; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, N.8 ss ad art. 24 LAT).

3.2.

Dans la lettre accompagnant sa demande de permis de construire de juillet 2008, le recourant invoque l'âge des usagers du chalet, qui leur rend désormais difficile l'accès au lac et à des bateaux privés depuis la parcelle dont il a l'usage. Dans son recours, il précise que cet accès est rendu difficile par la présence de galets.

A l'évidence, l'installation d'un ponton avec une échelle permettant d'accéder au lac, ainsi que de deux rails avec un treuil pour mettre à l'eau des embarcations, représenterait une commodité pour les usagers du chalet. Or, encore une fois, de tels motifs, certes compréhensibles, relèvent de la convenance personnelle et non de raisons objectives, techniques, économiques ou topographiques, qui justifieraient une implantation au sens de l'article 24, lettre a LAT. Le Tribunal administratif a statué dans le même sens dans son arrêt du 9 juillet 2001 en la cause J., à propos d'un support à bateau en métal que d'autres concessionnaires souhaitaient précisément installer sur les rives de B. (TA.2000.403).

C'est donc à juste titre que le département a nié une implantation des ouvrages litigieux imposée par leur destination.

3.3.

En ce qui concerne l'absence d'atteinte à des intérêts prépondérants exigée par l'article 24, lettre b LAT, il est ressorti de la vision locale que les ouvrages litigieux, comprenant un ponton de bois d'une largeur de 75 cm et d'une longueur de 13 m et des rails pour bateau posés à même le sol, ne seraient en tout cas pas plus importants visuellement que d'autres installations de même type situées dans le même secteur de la ZP2.6. D'autres concessionnaires, par exemple le chalet situé C. 96, disposent d'installations plus conséquentes, telles qu'un ponton appuyé sur un môle de pierres. Par ailleurs, comme le mandataire du recourant l'a souligné lors de la vision locale, l'accès pédestre du bord du lac passe derrière le chalet de son client et ne serait gêné en rien par les ouvrages litigieux. Il n'en reste pas moins que la ZP2.6 comprend encore plusieurs secteurs occupés par une forêt riveraine proche de l'état naturel (art. 20.3, al. 6 RA). Une multiplication des installations dans cette zone, sous prétexte que des ouvrages d'accès au lac existent déjà, compromettrait la sauvegarde de ces milieux. De plus, comme l'a constaté le Tribunal administratif dans l'arrêt J. précité, les rives du lac de Neuchâtel comptent de nombreux endroits susceptibles d'accueillir des pontons et des treuils pour bateaux. L'octroi d'une autorisation pour les ouvrages litigieux risquerait dès lors de créer un précédent, de sorte qu'il faudrait ensuite avaliser bon nombre de projets semblables. Un tel risque n'est pas compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, car il impliquerait de possibles atteintes aux rives du lac dans leur globalité. La protection de ces rives commande de s'opposer à la création de pontons et autres accès privés au lac de manière stricte et cohérente et de réserver les exceptions à des zones planifiées et étudiées, qui profitent à un grand nombre de personnes.

Par ailleurs, les exigences des autres législations applicables devraient être satisfaites, notamment celles de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, qui tend notamment à la protection de la végétation des rives (art. 21 LPN), ou encore celles de la loi fédérale sur la pêche (LFSP), du 21 juin 1991, 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 et ss LFSP). Comme l'a rappelé le Tribunal fédéral dans l'ATF 132 précité (consid. 2. 7, p. 20), ces exigences devraient être respectées même si des ouvrages litigieux étaient conformes à l'affectation de la zone. Rien n'établit que ces législations sont respectées en l'occurrence.

Quoi qu'il en soit, les conditions fixées par l'article 24 LAT sont cumulatives, de sorte que le projet litigieux ne peut de toute manière pas être autorisé puisqu'il n'est pas imposé par sa destination.

4.

4.1.

Dans son recours et ses correspondances ultérieures, le recourant invoque le principe de l'égalité de traitement, en se prévalant de la présence de pontons, môles et slips pour bateaux devant d'autres chalets construits sur les rives de B.. La présence de ces installations a en effet été constatée lors de la vision locale. Or, dans sa décision du 5 novembre 2007 en la cause G. et B. R. précitée, l'autorité de céans a relevé que le Conseil communal avait déposé, dans le cadre du dossier concerné, tous les dossiers de construction de 1990 à juin 2007 relatifs à la construction de pontons, plages ou escaliers permettant l'accès au lac. Il a constaté que toutes les demandes avaient été refusées, à l'exception des reconstructions d'installations préexistantes. Il a donc considéré que l'installation d'un ponton devait précisément être refusée en vertu du principe de l'égalité de traitement (consid. 9a, p.20) et sa décision n'a pas été mise en cause auprès du Tribunal administratif s'agissant de cet ouvrage. Dans le cadre de la présente procédure, l'administration communale a encore vérifié si des autorisations de construire avaient été délivrées pour des pontons. Il n'a déposé qu'une autorisation du 18 janvier 1954 pour un môle desservant la parcelle du C. 88 et une autorisation du 9 novembre 1948 pour un garage à bateaux au C. 86. Quant au plan de situation du 5 août 1991 également déposé par l'administration communale pour le ponton du C. 68, il fait partie d'une concession et non d'une autorisation de construire. Il y sera revenu ci-après. En tous les cas, il a été vérifié qu'aucune nouvelle autorisation de construire pour des ouvrages d'accès au lac n'avait été délivrée par le Conseil communal depuis 2007. Enfin, pour les installations réalisées sans droit par J. et par G. et B. R., qui ont fait l'objet des décisions citées plus haut, des procédures de remise en état sont en cours (observations du Conseil communal du 22 octobre 2009 et message électronique du 21 juillet 2010 de l'administration communale).

4.2.

Le recourant ne peut pas davantage tirer argument de la présence d'appartements et d'un port privé sur des parcelles voisines, au lieudit F.. Ce secteur fait l'objet d'un plan spécial, sanctionné le 28 juin 1993, qui destine le périmètre concerné à la construction d'habitations. Le port privé qui dessert ces constructions est prévu par le plan spécial et s'appuie sur un ancien débarcadère désaffecté. Son aménagement résulte d'une volonté politique, traduite dans la planification communale. Il ne saurait justifier l'installation des ouvrages litigieux dans la zone à protéger, que les autorités communales ont largement voulu soustraire à la

construction.

5.

5.1.

Par surabondance de droit, il convient de souligner que même si le projet litigieux avait répondu aux exigences des articles 22 ou 24 LAT, le recourant n'aurait pas eu un droit à ce qu'une autorisation lui soit délivrée. En effet, l'application des normes de la loi sur l'aménagement du territoire ne modifie ni la nature, ni la portée de l'autorisation prévue en pareil cas par le droit cantonal pour l'utilisation du domaine public cantonal (ATF 132 II 10, consid. 2.5 p.19). Or, l'autorité appelée à délivrer une concession, qui est également le Département de la gestion du territoire en l'occurrence (art. 1, al. 1 de l'arrêté sur les grèves) dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Elle ne saurait ni le dépasser, ni en abuser. Dès lors, elle est tenue de prendre en considération toutes les circonstances pertinentes, en évitant l'inégalité de traitement et l'arbitraire (Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p. 565; art. 4 de l'arrêté sur les grèves, aux termes duquel l'acte de concession est accordé "à bien plaisir"). La décision d'octroi ou de refus implique une pesée des intérêts public et privé: le premier consiste principalement dans la préservation de l'usage de l'espace commun par chacun, tandis que le second peut être de nature idéale ou autre, notamment économique (RJN 2008 p. 277 et ss, consid. 4a publié sur le site Internet du Tribunal cantonal, TA.2007.314). De ce point de vue, l'intérêt consistant à veiller à l'égalité de traitement et à éviter la prolifération d'installations sur des portions de rives que l'on veut maintenir intactes, constitue un motif objectif de refus.

5.2.

En outre, le SFFN, chargé de gérer l'utilisation des grèves des lacs et des cours d'eau faisant partie du domaine de l'Etat (art. 13, al. 2, litt. g du règlement d'organisation du Département de la gestion du territoire, du 8 mars 2006), a inventorié les concessions et les ouvrages sur le lac existants dans la ZP2.6 de B., sur les parcelles 122 et 101 du domaine public cantonal, entre les chalets situés C. 68 et C. 106. Il en est ressorti que sur 21 concessions, 3 dont celle du recourant ne comptent aucun ouvrage d'accès au lac. La présence d'ouvrages tels que des pontons, treuils, rails et dalles est avérée dans 12 cas, mais à des dates fort anciennes (1905, 1964, 1965 et 1966). Pour les 6 cas restants, des installations d'accès au lac existent depuis 1974, 1975, 1981 (C. 68), 1984, 1990 et 1993. Elles sont donc postérieures au plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'Etat le 8 mars 1974, qui classait déjà le secteur en zone de protection soustraite à toute construction (cf. message électronique du 21 juillet 2010 de l'administration communale). La présence de ces installations est mentionnée dans les concessions correspondantes, qui datent des années 90. Ces concessions ne font donc qu'entériner une situation préexistante du point de vue de l'occupation du domaine public cantonal. Par contre, la commune n'a produit ni permis de construire, ni dérogation de l'Etat pour des installations hors zone, qui établiraient que ces ouvrages ont été dûment autorisés en application de la législation sur les constructions ou de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, en vigueur depuis le 1er janvier 1980. Le recourant ne peut donc pas se prévaloir de ces 6 cas pour obtenir l'autorisation d'aménager un ponton et des rails devant son chalet.

5.3.

Enfin, selon l'article 4, alinéa 2 de la concession dont bénéficie le recourant, ce dernier ne peut procéder à aucune modification de l'état des parcelles concédées, notamment à aucune construction ou ouvrage quelconque, sans l'autorisation préalable du concédant. Par ailleurs, selon l'article 45, alinéa 2 du règlement d'exécution de la LConstr. (RELConstr.), du 16 octobre 1996, toute demande de sanction définitive doit être signée par le maître d'ouvrage, par l'auteur du projet et par le propriétaire du fonds, s'il s'agit d'un tiers.

En l'occurrence, c'est l'Etat, par l'intermédiaire du département, respectivement du SFFN, qui possède la maîtrise du domaine public. Le recourant n'a pas obtenu son accord pour son projet et ne saurait donc bénéficier d'un permis de construire.

6.

6.1.

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

6.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). En règle générale, il n'excède pas le montant de 6'000 francs (art. 38). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1). En l'occurrence tout bien considéré, les frais de procédure seront fixés au montant total de 1'100 francs, montant compensé par l'avance de frais versée par le recourant.

6.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat ,

décide:

1. Le recours de M. A. contre la décision du 17 juillet 2009 du Département de la gestion du territoire est rejeté.

2. Les frais de procédure comprenant un émolument de 1'000 francs, auxquels s'ajoutent les frais par 100 francs, soit 1'100 francs, sont mis à la charge du recourant.

3. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par le recourant le 21 septembre 2009.

4. Il n'est pas alloué d'indemnité de dépens.

Neuchâtel, le 4 mai 2011

Au nom du Conseil d'Etat

La vice-présidente, La chancelière,

G. Ory

S. Despland

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