

VD_OMNI AC.1998.0065 vom 10. Dezember 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-12-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1998.0065

FR: VD_OMNI AC.1998.0065 du 10 décembre 1998

IT: VD_OMNI AC.1998.0065 del 10 dicembre 1998

Regeste

FAYET Renée c/DJPAM/Noville | Ces dispositions autorisent, hors du périmètre du bas-marais d'importance nationale, mais à l'intérieur du site des activités d'exploitation à des fins touristiques et récréatives; cas du camping des Grangettes.

Erwägungen

E. 13

avril 1998 correspondant en effet au lundi de Pâques, soit un jour férié. Le pourvoi est dès lors recevable de ce fait. On ajoutera ici que, vu l'entrée en vigueur de l'art. 61 al. 1 bis LATC, dans la teneur que lui a donnée la novelle du 4 février 1998, ensuite de sa publication le 7 avril 1998 dans la Feuille des avis officiels, on aurait pu songer à appliquer le délai de recours de vingt jours prévus par l'art. 31 LJPA. Cette question peut demeurer indécise, le pourvoi ayant été, de toute manière, formé en temps utile. b) La recourante est propriétaire d'un bien-fonds touché par le projet de plan; elle est donc incontestablement légitimée à recourir s'agissant des restrictions portant sur sa parcelle. Elle l'est également dans la mesure où elle s'en prend à la création d'une petite plage, laquelle devrait prendre place au droit de sa propriété; en effet, une telle plage est susceptible d'occasionner pour elle certaines nuisances (bruit des baigneurs ou des véhicules cherchant à gagner cette portion de territoire, voire à y trouver des places de parc). La question est plus délicate, dans la mesure où la recourante entend s'en prendre, non pas au statut de la zone de hameau, mais bien plutôt à celui de la zone du camping, notamment pour obtenir une réduction du nombre des emplacements destinés aux campeurs ou des places de stationnement fixés à l'art. 9 al. 3 lit. a et d RPAC, respectivement. En effet si l'on se réfère aux documents versés au dossier, la villa de la recourante se situe à environ 130 mètres des places de parc les plus proches prévues par le PPA du camping; il est vrai que les accès à ce dernier passent à proximité immédiate de la parcelle 398. Il reste que la recourante, de son propre aveu, paraît plus se plaindre en quelque sorte d'une inégalité de traitement - en substance, le propriétaire du camping serait avantagé par rapport à elle - que du fait que les installations du camping seraient susceptibles de créer des nuisances préjudiciables pour elle; or, le grief d'inégalité de traitement a plus de sens pour appuyer les conclusions initiales de la recourante tendant à améliorer le statut de sa parcelle, que pour celles visant à réduire les possibilités d'extension du camping. On laissera cependant ouverte en définitive la question de la légitimation active de la recourante s'agissant des conclusions qu'elle a prises à l'encontre de la réglementation du PAC touchant le camping; on verra plus loin en effet que ces dernières sont irrecevables en partie et doivent pour le surplus être rejetées (ci-dessous lit. c et cons. 4). c) On l'a vu ci-dessus, la recourante a pris des conclusions fort différentes devant le DJPAM, puis le Tribunal administratif. Or, il faut noter que l'objet du litige, en procédure administrative également, est circonscrit par les conclusions des parties, lesquelles lient

l'autorité de recours (v. à ce sujet ATF paru à la RDAF 1998, 263, qui se fonde sur le principe de libre disposition, et Pierre Moor, Droit administratif II 444 et 446 s.). Cette règle est absolue devant la juridiction administrative, mais elle peut être tempérée devant l'autorité de recours interne à l'administration (v. art. 62 PA, sur le plan fédéral). S'agissant de la présente procédure, ouverte devant le Tribunal administratif, il suffit de constater, en l'absence de disposition expresse dans la LJPA (v. art. 53 ss de cette loi notamment) qu'elle est régie sans restriction par le principe de libre disposition. Quant à la procédure de recours devant le département, elle est soumise, selon toute vraisemblance, au même principe; au demeurant, ni la LATC (art. 60a al. 3; art. 73 al. 4) ni le règlement du 22 octobre 1997 fixant la procédure de recours devant les autorités administratives inférieures ne prévoient expressément une solution divergente. On ajoutera que l'objet du litige est circonscrit par la décision attaquée, à quoi s'ajoutent les questions qui ont été soulevées par les parties, mais que la décision aurait omis de trancher; cela s'explique par le fait que l'autorité de recours ne peut contrôler que ce qui a été préalablement décidé ou qui aurait dû l'être (Moor, op. cit., p. 446 s.). Dès lors, le Tribunal administratif ne saurait se saisir de conclusions que l'instance précédente n'aurait pas été amenée, préalablement, à trancher. aa) Dans le cas précis toutefois, on doit noter tout d'abord que la recourante, suivant le principe de libre disposition, avait bien sûr la faculté d'abandonner certaines conclusions, soit notamment celle qui tendait à faire constater le caractère constructible de la parcelle 398. Elle a d'autre part maintenu sans changement sa contestation portant sur la création d'une nouvelle plage au droit de son bien-fonds; ses conclusions tendant à la suppression de l'art. 10 al. 4 RPAC vont tout au moins dans ce sens, même si, formellement, elles paraissent aller quelque peu au delà de ce qui était demandé au département intimé. En outre, la recourante, dans ses conclusions initiales, s'en prenait au projet d'aménagement de nouvelles places de parc; malgré une formulation quelque peu sibylline, elles pouvaient être comprises comme concernant les places de parc du camping lui-même (v. d'ailleurs à ce propos la décision attaquée consid. V); les conclusions prises par devant le Tribunal administratif et tendant à une modification de l'art. 9 al. 3 lit. d RPAC n'apparaissent dès lors pas nouvelles, mais doivent être considérées seulement comme une précision des conclusions initiales peu claires. Il reste que le DJPAM, face à ces conclusions qui pouvaient concerner l'exploitant du camping, n'avait pas jugé nécessaire d'interpeller ce dernier; la procédure apparaît toutefois comme ayant été régularisée sur ce point par devant le Tribunal administratif. bb) La recourante, jusqu'à l'audience précitée, n'avait jamais pris de conclusions dirigées contre le camping lui-même (hormis celles dirigées contre les places de parc de cette installation, déjà évoquées plus haut); dans son opposition au plan, datée du 24 mai 1995, elle n'avait d'ailleurs soulevé aucun moyen concernant le camping lui-même. Interpellée dans un autre contexte sur la recevabilité de ses conclusions, la recourante a évoqué les moyens qu'elle avait fait valoir dans ses écritures devant le département intimé, lesquels concernent le camping; elle en déduit qu'elle a pris des conclusions implicites concernant celui-ci. Ce raisonnement ne saurait être suivi, dans la mesure où les griefs dirigés contre le sort réservé par le plan au camping étaient pour la plupart en relation avec le moyen tiré d'une violation du principe de l'égalité de traitement. Il va de soi que de tels griefs ne sauraient être considérés en eux-mêmes comme des conclusions dirigées contre l'art. 9 RPAC, alors même que les recours successifs comportent des conclusions expresses qui n'en parlent nullement (sous réserve toujours du problème des places de parc). Dans son recours au Tribunal administratif, la recourante a renoncé à ses conclusions tendant à ce que sa parcelle 398 soit colloquée en un secteur constructible, tout en maintenant les moyens tirés de l'art. 4

Cst.; on ne saurait en déduire que la recourante a maintenu, à titre implicite, sa conclusion initiale relative à l'affectation de son bien-fonds. En résumé et conformément au principe de libre disposition, il convient ici de s'en tenir aux conclusions explicites de la recourante; ainsi, sous réserve des places de parc, la contestation de la recourante ne s'étend pas au camping lui-même et à son extension, à moins que les conclusions nouvelles prises en audience ne soient également recevables. Ces dernières, comme on l'a vu, ont été soumises au tribunal lors de l'audience, soit en dehors du délai de recours. Or, si la pratique du tribunal est très libérale s'agissant de moyens nouveaux, présentés après l'échéance du délai de recours, cette solution ne saurait être admise en outre pour des conclusions nouvelles ou modifiées; force est en effet de considérer que, à l'échéance du délai de recours, la contestation est nouée de manière définitive, soit dans le cadre tracé par les parties elles-mêmes, par le biais des conclusions qu'elles ont prises en temps utile. Elles ont la faculté, ultérieurement, de réduire ces conclusions ou de les préciser, mais non pas de les augmenter ou de les modifier, ce qui reviendrait à étendre l'objet de la contestation (v., dans le même sens, RDAF 1998, 34). Au surplus, dans la mesure où le principe de libre disposition est aussi applicable dans la procédure de recours devant le département intimé - ce qui est vraisemblable, le présent arrêt laissant toutefois cette question ouverte -, lesdites conclusions seraient également irrecevables pour le motif qu'elles n'auraient jamais été soumises à l'autorité inférieure (au demeurant, à supposer même que le principe précité ne s'applique pas, encore faudrait-il que la recourante démontre que le département intimé aurait dû se saisir d'office de cet objet et qu'il a violé une règle de procédure en ne le faisant pas). Quoi qu'il en soit, il résulte des remarques qui précèdent que les conclusions de la recourante relatives à l'art. 9 al. 3 lit. a RPAC doivent être déclarées irrecevables. cc) Selon plusieurs des autorités concernées par la présente procédure, la recourante se heurterait en outre à la force de chose jugée des décisions relatives au plan partiel d'affectation du camping des Grangettes, ainsi que du permis de construire délivré pour l'extension de ce camping, ce à la suite d'une étude d'impact. Cette objection viserait aussi bien les conclusions prises en audience que celles touchant aux places de parc prévues à l'art. 9 al. 3 lit. d RPAC. Toutefois, le PAC 291 apparaît comme le document d'aménagement de base, lequel est censé devoir être complété, après son adoption, par des plans partiels d'affectation. En l'occurrence, ce déroulement normal de la procédure a été inversé, puisque le PPA du camping est entré en vigueur avant même la mise à l'enquête du PAC 291 et que des permis de construire fondés sur ce PPA ont d'ores et déjà été délivrés, notamment s'agissant du parking litigieux. A cet égard, on doit donner raison à la recourante lorsqu'elle indique qu'il importe peu que le PPA, voire les permis de construire soient entrés en force, dans la mesure où le PAC 291, soit le document de base, n'est pas encore exécutoire, à tout le moins s'agissant des éléments encore litigieux; en d'autres termes, le Tribunal administratif ne saurait être empêché d'examiner l'art. 9 RPAC - pour autant que les conclusions prises par la recourante à cet égard soient recevables - au motif que le PPA précité et des permis de construire y relatifs seraient aujourd'hui entrés en force. Le principe même de la hiérarchie des normes ici déterminant (plan d'affectation cantonal, plan partiel d'affectation communal) permet donc d'écarter sans hésitation l'objection évoquée plus haut; ce résultat est d'ailleurs confirmé par la teneur de l'art. 74 LATC qui indique expressément que les plans d'affectation cantonaux l'emportent sur les plans d'affectation communaux. d) Les conclusions de la recourante ne sont dès lors recevables que dans la mesure où elles ont été formulées pendant le délai de recours et pour autant qu'elles ne soient pas nouvelles. 2. On rappellera en premier lieu les lignes essentielles du

cadre légal. a) L'art. 24 sexies al. 5 Cst. prévoit tout d'abord ce qui suit : "Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles. Disposition transitoire : il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1er juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwytz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli." Cette disposition a été concrétisée (voire corrigée ou nuancée) par le législateur à l'occasion de l'adoption des art. 23a ss de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (ci-après : LPN; cette modification résulte d'une novelle du 24 mars 1995, entrée en vigueur le 1er février 1996). Selon ces dispositions, il convient de distinguer le régime applicable aux marais, d'une part, pour lesquels l'art. 23a LPN renvoie aux règles applicables aux biotopes (au demeurant, les marais sont en effet des biotopes), pour autant que ces règles ne soient pas contraires à l'art. 24 sexies al. 5, et les sites marécageux (régis par les art. 23b à 23d; au surplus, v. ci-dessous lit. c), d'autre part. Ces dispositions légales ont en outre été complétées avec l'adoption de diverses ordonnances; outre l'OSM déjà citée, on citera ici l'ordonnance du Conseil fédéral du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance (ci-après : OBM), applicable en l'occurrence, puisque le delta du Rhône comporte plusieurs bas-marais d'importance nationale et celle du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (ci-après : OZA). b) Il appartient au Conseil fédéral d'adopter l'inventaire des bas-marais, respectivement des sites marécageux d'importance nationale; il l'a fait simultanément à l'adoption des deux ordonnances y relatives; outre la liste de ceux-ci, en annexe I, ces textes comportent, en annexe II, la description des objets protégés, accompagnée d'une carte qui en fixe la délimitation. Cependant, il incombe aux cantons, après avoir pris l'avis des propriétaires fonciers, ainsi que d'autres tiers intéressés, de fixer les limites précises de ces objets (art. 3 al. 1 OBM; art. 3 OSM). En outre, ils prennent les mesures de protection et d'entretien nécessaires pour atteindre les buts visés par la protection (art. 5 al. 1 OSM; v. dans le même sens art. 5 al. 1 OBM); au demeurant, la description des objets figurant en annexe II constitue pour eux une base contraignante pour concrétiser ces buts (art. 4 al. 2 OSM). On relèvera que l'adoption de mesures de planification apparaît comme l'un des instruments privilégiés en mains des cantons pour mettre en oeuvre les différentes exigences découlant de ces textes (pour un exemple, v. ATF 124 II 19). Dans le cas d'espèce, le plan litigieux a pour fonction principale de mettre en oeuvre les mesures de protection exigées par le droit fédéral. Au demeurant, si l'on en croit le rapport d'aménagement, ce plan doit permettre, outre la réalisation des objectifs découlant de l'OSM et de l'OBM, de prendre en considération les objectifs visés par d'autres inventaires fédéraux, évoqués plus haut dans la partie faits (inventaire fédéral des paysages; inventaire des zones alluviales d'importance nationale notamment; sur l'importance des inventaires, v. art. 6 LPN). c) L'art. 5 OBM arrête quelques lignes directrices à l'intention des cantons. Ceux-ci doivent en effet veiller à ce que toute installation ou construction et toute modification de terrain, notamment les drainages, soient interdites, seules pouvant faire exception les constructions ou installations servant à assurer la protection conformément au but visé (al. 2 lit. b). De même, ils doivent définir des zones tampons,

dans lesquelles les installations et constructions ne sont admissibles que pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à ce même but (al. 3). Cette réglementation est rigoureusement conforme au texte de l'art. 24 sexies al. 5 Cst. Par ailleurs, les art. 23d LPN et l'OSM ont retenu un régime plus souple que celui de la disposition constitutionnelle précitée (dans ce sens, ATF 123 II 248, qui cite Bernhard Waldmann, *Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften*, thèse Fribourg 1997; ATF 124 II 19, qui cite Yves Nicole, *La définition et la délimitation des sites marécageux*, RSJ 1996, 223). Ainsi, selon l'art. 23d al. 1 LPN, l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques de ceux-ci; quant à l'énumération figurant à l'alinéa 2 de cette disposition, elle n'est en rien exhaustive. Le Tribunal fédéral, après avoir constaté que la disposition légale n'était pas conforme au texte constitutionnel, retient qu'il convient de donner la préférence à une interprétation qui s'écarte le moins possible de la lettre et du sens de l'art. 24 sexies al. 5 Cst. (ATF 123 II 253). Cette différenciation qu'il convient d'opérer entre les marais proprement dits et les sites marécageux d'importance nationale résulte très clairement des interventions de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss (BOCN 1993, 2078) : "Les biotopes doivent être protégés afin de favoriser le développement de la flore et de la faune indigènes dans une volonté de protéger la biodiversité et de veiller à ce que nous ne perdions pas des manifestations de la vie indigène qui autrement seraient menacées. La protection de la nature est l'objectif premier. ... En ce qui concerne les sites marécageux, il s'agit de protéger des paysages façonnés par l'homme, des paysages culturels qui continuent à être habités, qui continuent à être exploités, qui sont la base et le cadre de vie d'une population et dont nous ne voulons pas faire des musées figés. Nous ne voulons pas transformer les habitants de ces régions en purs gardiens d'une situation qui serait condamnée à ne plus évoluer." On doit donc constater que, s'agissant des marais eux-mêmes, le législateur, confirmant d'ailleurs la solution constitutionnelle, a prévu une protection absolue; s'agissant des surfaces des sites marécageux d'importance nationale, non comprises dans les marais et leurs zones tampons, l'interdiction d'altération n'est absolue que pour les projets incompatibles avec les buts de protection visés; en d'autres termes, pour ces dernières, l'art. 23d LPN ne comporte pas une interdiction de construire complète (v. à ce propos Keller in Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer, *Commentaire LPN*, Zürich 1997, no 7 des remarques préliminaires ad art. 23a-23d LPN et no 5 ad art. 23d; le rapport d'aménagement du 20 mai 1997 va dans le même sens). d) On l'a vu, l'art. 23d al. 2 LPN énumère, de manière non exhaustive, quelques exemples d'affectation qui restent admissibles dans les surfaces de la seconde catégorie; tel est le cas, outre l'exploitation agricole et sylvicole, notamment de l'entretien et la rénovation de bâtiments dûment autorisés ou de mesures visant à protéger l'homme contre les catastrophes naturelles (la même disposition mentionne - mais il semble que cela soit superfétatoire - les installations d'infrastructure nécessaires à l'application des lettres a à c de l'art. 23d al. 2). L'art. 5 al. 2 OSM complète la liste qui précède; il mentionne les installations et constructions servant à l'entretien des biotopes, respectivement au maintien des habitats typiques; selon les commentateurs, cette dernière mention se réfère à la possibilité de réaliser de nouvelles constructions ou des transformations censées assurer l'occupation des espaces libres sis dans les hameaux (dans ce sens, v. Keller no 9 ad art. 23d LPN; dans le même sens apparemment : ATF 123 II 253). La même règle évoque également l'exploitation à des fins touristiques et récréatives, qui peut être admise, pour autant qu'elle soit en accord avec les buts visés par la protection (art. 5 al. 2 lit. e OSM); cette disposition paraît répondre expressément aux vœux du parlement (Keller, op. cit., no

10 ad art. 23d LPN). Le même texte permet enfin la construction ou l'agrandissement d'autres installations encore, pour autant toutefois qu'elles revêtent une importance nationale, ne puissent être réalisées qu'à l'endroit prévu et n'entrent enfin pas en contradiction avec l'objectif de protection (art. 5 al. 2 lit. d in fine OSM; sur cette disposition, v. encore Keller, no 11 ad art. 23d LPN). On ajoutera enfin que les notions d'"aménagement et d'exploitation" des sites marécageux, utilisées à l'art. 23d LPN, visent, à lire les commentateurs, toute utilisation possible des surfaces comprises dans ce site, dès lors qu'elle est susceptible d'entraîner une altération du sol; on pense par exemple au tassement du terrain que peut entraîner le passage régulier de l'homme dans un marais ou un site marécageux (sur ces notions, v. Keller, no 2 ad art. 23d LPN, no 6 ss ad art. 25b LPN). Cette disposition est dès lors susceptible de saisir également l'utilisation du site à des fins de baignade ou l'aménagement de sentiers pour piétons. Il résulte de l'exposé qui précède que les activités énumérées à l'art. 23d al. 2 LPN sont privilégiées par rapport à celles qui relèvent de la clause générale de l'art. 23d al. 1 LPN. En particulier, l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement (23d al. 2 lit. b) sont admis pour autant qu'ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques du site marécageux; un agrandissement d'une construction existante, une construction nouvelle, voire une reconstruction - à moins qu'ils n'entrent dans une autre catégorie, également privilégiée - ne sont possibles qu'à des conditions supplémentaires très restrictives, ceux-ci devant, entre autres, répondre à un intérêt d'importance nationale (dans ce sens, Peter M. Keller, op. cit., no 14 ad art. 23d; selon la formulation de cet auteur, la "Besitzstandsgarantie" est ainsi accordée dans ce cadre de manière plus limitée qu'à l'art. 24 al. 2 LAT). L'art. 8 al. 1 RPAC confirme a priori cette solution pour le périmètre de plan partiel du port et du chantier naval. Outre les cas expressément privilégiés par le législateur (art. 23d al. 2 LPN déjà cité), mais néanmoins en accord avec les vœux qu'il a formulés, il faut citer en outre celui de l'exploitation à des fins touristiques et récréatives, admise elle aussi à la seule condition d'être conforme au but de protection (art. 5 al. 2 lit. e OSM). Selon Keller (op. cit., no 10 ad art. 23d LPN), qui s'exprime à propos d'installations de remontées mécaniques liées à la pratique du ski, l'extension de celles-ci hors du périmètre des marais proprement dits serait possible pour autant que cela ne conduise pas à l'ouverture de nouveaux domaines skiables (v. également, même auteur, *Nutzungskonflikte in Auengebieten*, DEP 1998, 119; au demeurant, le résumé en français de cette contribution donne une image incomplète des propos de l'auteur, qui concernent la réglementation relative aux zones alluviales; cette dernière admet d'ailleurs expressément comme possibles, mais dans certaines limites, "les activités de loisirs" dans le périmètre des zones alluviales : art. 5 al. 2 lit. c OSM). e) La disposition transitoire adoptée simultanément à l'adoption de l'art. 24 sexies al. 5 prévoit le démantèlement de toute installation ou construction contraire au but de protection réalisée après le 1er juin 1983. Cette règle a été complétée par l'art. 25b LPN; elle invite les cantons à désigner les installations et constructions en question (postérieures à 1983) qui n'ont pas été autorisées avec force de chose jugée sur la base de zones d'affectation conformes à la LAT (al. 1); l'al. 3 précise que la décision de remise en état tient compte du principe de la proportionnalité (v. à ce sujet art. 5 al. 2 lit. f OSM et Keller, op. cit. no 22 ss ad art. 25b LPN). 3. La recourante s'en prend d'abord à l'art. 10 al. 4 RPAC; elle souhaite exclure la création d'une plage au droit de sa parcelle, ainsi que les infrastructures nécessaires à celle-ci (voies d'accès, notamment). a) S'agissant tout d'abord de la plage, la création de celle-ci paraît exiger divers aménagements, notamment, selon le règlement, de modestes remblayages empiétant sur le lac. aa) De tels aménagements ne sont pas a priori

incompatibles avec la réglementation des art. 23d LPN et 5 al. 2 lit. e OSM; il reste à examiner s'ils sont compatibles avec les buts de protection. Il est erroné d'exiger, comme paraît vouloir le faire la recourante, que l'aménagement à caractère touristique précité doit présenter en outre un caractère d'intérêt national (l'art. 5 al. 2 lit. e OSM ne l'exige en effet nullement; v. d'ailleurs Keller, op. cit., no 10 ad art. 23d LPN). A suivre l'auteur précité, l'extension d'un aménagement à caractère touristique ou récréatif, modeste au demeurant, ne pose pas de problème pour autant qu'il ne porte pas atteinte aux éléments caractéristiques du site. Selon les déclarations de la Conservation de la nature en audience, c'est bien dans ce sens qu'il faut comprendre l'art. 10 al. 4 RPAC, en tant qu'il concerne la plage. Cette disposition ouvre en effet la possibilité de créer une plage, tout en réservant un examen attentif d'un projet éventuel quant à sa conformité avec les objectifs de protection; ainsi, si le projet de plage présenté devait porter atteinte à la roselière sise au droit du camping, à l'extrémité ouest du mur décrit plus haut, celui-ci serait assurément refusé. En revanche, la réalisation d'une plage et de remblais plus à l'est se heurterait sans doute à moins d'obstacles, mais le bien-fondé de la solution retenue devra de toute manière être démontré, comme le précise expressément la disposition ici querellée. bb) Si les dispositions de la LPN, spécialement l'art. 23d de cette loi, ne font pas obstacle au principe même de la création d'une plage avec remblais dans le secteur ici considéré, il convient encore de vérifier que le parti retenu par le plan n'est pas constitutif d'un abus du pouvoir d'appréciation conféré à l'autorité intimée. Celle-ci relève que les auteurs du plan ont prévu une concentration des activités touristiques à proximité du camping des Grangettes; cette solution, dans son principe, ne peut qu'être approuvée par le Tribunal administratif. Au demeurant, ce tronçon de rive est celui qui a fait l'objet des aménagements les plus incisifs par l'homme dans le périmètre du plan; ainsi, le choix de cet emplacement pour de nouvelles atteintes s'inscrit dans une certaine logique, qui ménage les autres espaces naturels encore préservés. Au surplus, l'aménagement d'une plage pour les occupants du camping s'imposait pour une telle installation voisine du lac. En revanche, le besoin d'une plage plus étendue, destinée à un public plus large ne paraît pas évident; le syndic de Noville, en particulier, doute que les habitants de sa commune souhaitent l'aménagement d'une plage à cet endroit. Cependant, il faut constater ici que le plan cantonal se borne à laisser ouverte cette éventualité qu'il appartient ultérieurement au législateur communal de concrétiser ou non, ce en fonction des besoins. En d'autres termes, même si la municipalité ne s'est pas montrée extrêmement favorable à cet aspect du projet, on ne saurait considérer que le département intimé, en confirmant l'art. 10 al. 4 RPAC, a commis un abus de son pouvoir d'appréciation. b) La recourante, dans son recours au Tribunal administratif, s'en prend en outre aux infrastructures, notamment aux accès qui seraient rendus nécessaires par la création de la plage précitée. Ses critiques concrètes ne portent guère que sur le fait que le plan figure en blanc, soit comme accès transféré au domaine public, un chemin actuellement privé, qui desservirait désormais la plage. Lors de l'audience, le représentant du SAT a été interpellé sur la portée qu'il convenait de donner au fait que la parcelle commune précitée était teinte en blanc; il a indiqué à ce propos que ce point ne portait pas à conséquence, dans la mesure où cette parcelle commune était comprise dans le périmètre de la zone du hameau des Grangettes et qu'il appartenait au plan partiel d'affectation y relatif de définir plus précisément les possibilités de bâtir dans cette zone et d'y délimiter, cas échéant, le régime des accès. Au surplus, les dessertes éventuelles relèvent du plan des circulations prévu à l'art. 3 RPAC. En d'autres termes, on ne saurait interpréter les teintes choisies par le PAC 291 dans ce secteur comme définissant une voie du domaine public

permettant de gagner la plage. On ne peut guère en dire plus en l'état, car seul un projet concret est de nature à permettre de définir les infrastructures et accès qui pourraient se révéler nécessaires. Au demeurant, la recourante ne formule d'ailleurs pas d'autres critiques à cet égard. c) Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point, étant précisé au surplus que le présent arrêt ne préjuge pas du bien-fondé ou non d'un projet concret de création de plage à proximité du hameau des Grangettes, ce point étant susceptible d'être vérifié à l'occasion de procédures ultérieures (adoption du plan partiel d'affectation communal, autorisations nécessaires pour des remblais sur le domaine public, notamment). 4. On l'a vu, la recourante critique l'inégalité de traitement dont elle serait la victime, la zone du hameau des Grangettes étant préférentiellement, dans le PAC 291, par rapport au statut conféré au camping.

a) Quoi qu'en dise la recourante, il faut rappeler ici que le grief tiré d'une violation du principe de l'égalité de traitement a une portée limitée en matière d'aménagement du territoire; il suffit en effet que la planification soit fondée sur des motifs objectivement raisonnables, partant qu'elle ne soit pas arbitraire (JT 1992 I 418). En d'autres termes, les auteurs du plan, face à la situation préexistante du hameau, respectivement du camping des Grangettes n'avaient à l'évidence pas à arrêter des solutions identiques dans les deux cas, ne serait-ce qu'en relation avec la législation vaudoise sur les campings et caravanings. Quoiqu'il en soit, si le RPAC prévoit la possibilité de réaliser à l'intérieur du périmètre de celui-ci des installations nouvelles, ainsi qu'une extension du parking, il a retenu également, s'agissant du hameau, la possibilité de réaliser de modestes agrandissements des constructions existantes, ainsi que des constructions annexes. Dans les deux cas cette réglementation ne s'en tient pas exclusivement à autoriser l'entretien et la rénovation de constructions existantes, pour reprendre la formulation de l'art. 23d al. 2 lit. b LPN; il est vrai que, par rapport à l'extension - en surface tout au moins - du camping, les possibilités ouvertes par l'art. 10 RPAC peuvent paraître modestes, le conseil de la recourante les comparant à celles accordées par l'art. 24 LAT aux constructions sises hors des zones à bâtir. Il n'en reste pas moins que, sur le plan de l'égalité de traitement, la solution retenue par le plan ne paraît pas arbitraire, c'est à dire dépourvue de tout fondement objectif (v. au surplus lit. c ci-dessous).

b) On l'a vu, seules les conclusions relatives aux places de parc prévues à l'art. 9 RPAC sont ici recevables. Il faut donc vérifier si l'aménagement de celles-ci est conforme aux dispositions des art. 23d LPN et 5 OSM. La conclusion est à cet égard assurément positive, dans la mesure où l'art. 5 al. 2 lit. e OSM autorise, selon les commentateurs, une extension d'installations touristiques existantes, pour autant que cela n'entraîne pas de nouvelles atteintes au site protégé (Keller, op. cit., no 10 ad art. 23d LPN, déjà cité). Au demeurant, à supposer que les conclusions relatives au camping lui-même soient recevables, force eût été de les rejeter également, pour le même motif. On observera à cet égard que le camping existe à cet emplacement depuis 1961. En 1982, le permis nécessaire au remblayage de la zone légalisée en vue d'une extension du camping a été délivré et il a été mis en oeuvre peu après; un rehaussement de ce remblai a d'ailleurs été autorisé en 1985. Il est possible que le remblayage précité portait atteinte à un site naturel, mais il a été réalisé avant la date butoir fixée par l'initiative de Rothenthurm. Quoiqu'il en soit, à la suite de cette dernière, les projets d'extension du camping ont été revus à la baisse, l'idée du groupe de travail chargé de l'élaboration du PAC 291 étant d'exclure une augmentation de la capacité du camping, tout en autorisant une extension en surface de cette exploitation, ce pour la rendre conforme aux nouvelles exigences découlant de la loi du 11 septembre 1978 sur les campings et caravanings résidentiels. On observe ici qu'il s'agissait d'une option; une autre aurait pu être retenue, consistant à limiter l'autorisation du camping

des Grangettes au nombre d'emplacements correspondant, sur le plan des exigences légales, à la surface occupée antérieurement. Quoi qu'il en soit, comme l'indique le rapport d'impact de 1990, établi par le bureau CSD, le parti a été choisi d'étendre l'exploitation sur les surfaces gagnées par le remblai, cette solution étant de nature à améliorer la situation sur le plan paysager (p. 5 du rapport : "La présence du remblai et de la décharge à l'ouest du site est, par contre, un élément néfaste du paysage") . Il est ainsi possible que le nombre de places aujourd'hui exploitées soit un peu plus élevé que dans la situation antérieure (270 places, au lieu de 240 avant 1990), mais même cette modeste augmentation de capacité d'exploitation ne saurait modifier fondamentalement l'appréciation sur le plan légal. En résumé, l'extension du camping des Grangettes apparaît en définitive conforme à l'art. 5 al. 2 lit. e OSM, tout au moins à l'interprétation qu'en donnent les commentateurs déjà cités (comme d'ailleurs les possibilités de transformation et d'agrandissement prévues dans le PPA du hameau des Grangettes sont conformes à l'art. 5 al. 2 lit. d OSM). c) Par ailleurs, les solutions d'aménagement choisies pour le camping des Grangettes, qui traduisent le parti d'une concentration de la pression touristique dans ce secteur du plan, n'apparaissent pas constitutives d'un abus du pouvoir d'appréciation conféré à l'autorité compétente. En l'occurrence, le camping a une vocation d'accueil au tourisme, bien évidemment; quant au parking et au restaurant, ils sont ouverts non seulement aux campeurs, mais plus largement au public, qu'il s'agisse de randonneurs ou de baigneurs se rendant à la plage. Ces installations apparaissent dès lors nécessaires et correctement dimensionnées. Au demeurant, ces différents aménagements pourraient rendre partiellement superflus ceux que prévoit l'art. 10 RPAC pour la zone du hameau des Grangettes (selon l'al. 1er de cette disposition, cette zone doit en effet garantir un accès au lac depuis Noville, sous forme de voie de circulation et d'accès piétonnier, précise l'al. 4). d) Il résulte des considérations qui précèdent que le recours, en tant qu'il est dirigé contre l'art. 9 RPAC doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. 5. Vu l'issue du pourvoi, un émolument, arrêté à 2'500 francs est mis à la charge de la recourante, laquelle n'a en outre pas droit à l'allocation de dépens.

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