

## VD\_OMNI AC.1998.0066 vom 10. Dezember 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-12-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1998.0066](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1998.0066)

FR: VD\_OMNI AC.1998.0066 du 10 décembre 1998

IT: VD\_OMNI AC.1998.0066 del 10 dicembre 1998

### Regeste

COMMUNE DE NOVILLE c/DJPAM | 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 de l'affectation d'un espace compris dans un bas-marais ou à proximité immédiate à l'usage d'une plage, pas admise.

### Erwägungen

#### E. 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 skiabiles (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). 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 conclut, on l'a vu, à l'extension de la zone de plage telle que la délimite actuellement le plan querellé à l'ouest du Grand Canal. En outre, le DJPAM, dans ses décisions sur les recours Pro Natura et WWF, a modifié l'art. 7 RPAC régissant les zones de plage, en supprimant son al. 2. Désormais, une interdiction de construire absolue, excluant des aménagements et installations de modeste importance, prévaut pour ces zones. En revanche, le RPAC n'indique pas expressément si des activités telles que la baignade, le délasserment, voire la marche à pied sont ou non admissibles en-dehors des zones où cela va de soi, comme la zone de plage ou la zone du camping. En audience, la Conservation de la nature a relevé tout d'abord que la marche à pied restait assurément possible sur les sentiers balisés; de même, la baignade est, elle aussi, autorisée sur les rives que l'on peut gagner par ces cheminements, celle-ci étant toutefois interdite dans les roselières. Quoi qu'il en soit, la recourante a précisé qu'elle entendait bien obtenir, par le biais de son pourvoi, l'affectation, à titre principal, de toute la rive dans l'espace séparant le Vieux Rhône à l'ouest du Grand Canal à l'est en zone de plage et, à titre subsidiaire, celle d'une partie de cette rive, par exemple la plage des naturistes; seule une telle affectation serait susceptible de lui permettre de vouer ce secteur à l'usage d'une plage publique.

a) Dans ses écritures, la recourante a fait valoir que ses conclusions tendent au maintien d'une situation existante et non à la création d'une plage nouvelle. Ce moyen doit être rapproché de l'art. 25b LPN et de la disposition transitoire de l'art. 24 sexies al. 5 Cst. Cependant, ces dernières règles visent des constructions et installations, celles réalisées avant 1983 bénéficiant de la garantie des situations acquises. Au demeurant, interpellés à ce sujet lors de la visite des lieux, les représentants de la Commune de Noville ont admis qu'ils n'avaient jamais délivré d'autorisation pour les divers aménagements réalisés sur la plage dite des naturistes. En outre, la plage elle-même ne saurait être considérée en tant que telle comme une construction ou installation; on doit plutôt retenir que celle-ci, au fil du temps et au gré des utilisations spontanées, s'est vue affectée de fait et de manière de plus en plus régulière à la baignade. Une telle utilisation, très variable au gré du temps, ne saurait bénéficier d'une garantie de situation acquise; au demeurant d'ailleurs, les habitants de Noville ne paraissent guère avoir accès à cette plage, du fait de sa colonisation en quelque sorte par des cercles naturistes. On observera enfin à ce sujet que, en-dehors de l'hypothèse d'une concession ou d'un acte similaire, il ne peut guère être question d'accorder une garantie des situations acquises à des usagers du domaine public cantonal, même si ceux-ci sont les habitants de la collectivité publique riveraine.

b) L'affectation en zone de plage souhaitée par la recourante aurait pour effet de légaliser une utilisation régulière de ce secteur de la rive à la baignade et plus généralement au délasserment. Même si la modification par le DJPAM de l'art. 7 RPAC a pour effet d'exclure tout aménagement de la rive, la collocation de l'entier du secteur sis

entre le Grand Canal et l'embouchure du Vieux-Rhône en zone de plage doit être assimilée ou implique à tout le moins une "exploitation" du site, au sens de l'art. 23d LPN. Une telle exploitation ne saurait être admise dans le périmètre proprement dit du bas-marais d'importance nationale du Gros Brassat (l'art. 5 al. 2 lit. b à d OBM énumère diverses exceptions au principe de l'interdiction d'altération absolue, dont aucune n'est réalisée ici). Elle pourrait l'être en revanche en dehors de ce périmètre pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte aux caractéristiques du site; or, tel est bien le cas en l'espèce. On se réfère ici à la doctrine, qui mentionne à titre d'exemple le cas des remontées mécaniques; l'extension d'un tel réseau n'est possible que dans la mesure où l'on ne crée pas de ce fait des atteintes nouvelles à des secteurs jusque là préservés (Keller, op. cit., no 10 ad art. 23d LPN). En l'occurrence, l'affectation demandée par la recourante aurait précisément des conséquences de cet ordre. c) Le présent recours s'inscrit, on l'a vu, dans une problématique qui a trait à l'affectation d'une portion de territoire, ici un secteur de rive. Comme toute mesure de cette nature, elle doit reposer sur une pesée complète des intérêts en présence, étant précisé que, sous cet aspect, le tribunal doit exercer une certaine retenue, puisqu'il ne peut sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. L'on doit dès lors procéder ici par le biais d'une approche globale, qui ne s'attache pas exclusivement aux secteurs affectés par le plan, respectivement ceux que la recourante souhaiterait voir affectés, mais qui prenne en compte également les conséquences d'une telle mesure sur la baignade, d'une part, et sur le bas-marais du Gros Brassat sis à l'arrière, d'autre part; de même, il faut prendre en considération également les problèmes d'accès et ceux liés à l'évacuation des déchets. aa) S'agissant du secteur colloqué en zone de plage par le plan querellé, il faut constater que celui-ci est desservi par des voies d'accès longeant chacune des rives du Grand Canal. Comme son nom l'indique, ce dernier est une création humaine qui se prolonge, par ses deux môles, dans le bassin du lac lui-même. Il apparaît dès lors des plus cohérent d'affecter la partie riveraine du Grand Canal à une zone de plage; cette affectation implique en effet des pressions humaines, qui ne font que prolonger en quelque sorte les atteintes déjà portées à la nature dans ce secteur. Au demeurant, la petite plage sise à l'ouest du Grand Canal pourrait être rendue un peu plus séduisante par un entretien et une élimination régulière des déchets. Le tribunal a d'ailleurs pu constater la présence de machines dans ce secteur, sans doute vouées à l'entretien du Grand Canal, mais susceptibles d'être utilisées également pour le charriage d'autres déchets. bb) Cette mesure d'affectation n'est toutefois pas formellement contestée par la recourante; celle-ci juge surtout insuffisante l'étendue des plages dessinées par le projet querellé. Il faut toutefois observer d'emblée que la rive sise entre l'embouchure du Vieux-Rhône et celle du Grand Canal, hormis à proximité de ce dernier, n'est desservie par aucun autre accès; seuls des sentiers piétonniers se sont frayés un passage jusqu'à celle-ci, parfois d'ailleurs au travers du marais d'importance nationale précité. Dès lors, il apparaît d'emblée que l'affectation en zone de plage d'une partie de cette rive serait de nature à créer des difficultés importantes, tout au moins si celle-ci doit s'accompagner de la création de véritable plage publique à cet endroit. S'agissant par exemple du problème des déchets, échoués en quantité importante sur l'ensemble de la rive, leur ramassage, puis leur évacuation apparaît d'emblée extrêmement problématique, voire exclue. La vision locale effectuée sur la plage dite des naturistes a montré à cet égard que les usagers - au demeurant assez méticuleux à cet égard - ramassent ces déchets pour les stocker, fréquemment en empiétant sur le bas-marais lui-même. Dans l'hypothèse où les lieux seraient affectés à une plage publique, il n'est tout d'abord pas certain que les usagers procéderaient à un nettoyage aussi systématique, qui seul donne son

charme à ce site; en outre, le problème d'évacuation des déchets se posera dans les mêmes termes. Il est à redouter également que les usagers d'une plage publique soient moins disciplinés s'agissant de l'évacuation de leurs propres déchets, étant précisé que la recourante ne paraît pas prête à étoffer le personnel de son administration pour assurer une surveillance de ces plages, au demeurant malaisée. cc) Les considérations qui précèdent conduisent le tribunal, aux termes d'une appréciation de l'ensemble des circonstances déterminantes en l'espèce à la conclusion que le département n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en confirmant le projet, en tant qu'il concerne les zones de plage délimitées entre l'embouchure du Vieux-Rhône et celle du Grand Canal. d) Au vu des considérations qui précèdent, le recours ne peut dès lors qu'être rejeté. 4. L'instruction du recours et l'arrêt donnent lieu à la perception d'un émolument et au recouvrement des frais qu'ils ont occasionnés (art. 38 LJPA); ceux-ci sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent (art. 55 al. 1 LJPA). Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er mai 1996, de la loi du 26 février 1996 modifiant la LJPA, le Tribunal administratif avait toutefois pour pratique de ne pas mettre d'émolument de justice à la charge des communes dont la municipalité, déboutée, avait agi dans le cadre des tâches de droit public qui lui étaient dévolues, sans que les intérêts pécuniaires de la commune soient en cause. Le Grand Conseil a toutefois modifié l'art. 55 LJPA en spécifiant que le tribunal pouvait mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens (nouvel alinéa 2). Cette précision avait d'une part pour but de mettre fin à une autre pratique du tribunal consistant à refuser l'allocation de dépens aux communes dotées d'une administration suffisamment importante pour procéder sans avoir besoin de recourir à un avocat, mais aussi d'assurer la vérité des coûts en supprimant le traitement particulier dont bénéficiaient les communes en matière de frais de procédure (v. BGC, février 1996, p. 4491, 4534 et 4549). Vu l'issue du recours, la Commune de Noville, quand bien même elle a agi dans le cadre de ses tâches d'intérêt public, devra supporter un émolument arrêté à 1'500 fr. Quant au Département des infrastructures, auteur du plan, il ne peut prétendre à l'allocation de dépens, même s'il est intervenu lors de l'audience du tribunal avec le concours d'un avocat.

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