

VD_OMNI AC.2002.0237 vom 6. Februar 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0237

FR: VD_OMNI AC.2002.0237 du 6 février 2003

IT: VD_OMNI AC.2002.0237 del 6 febbraio 2003

Regeste

Association pour la cohabitation dans les Grangettes (ACG) et consorts c/DIRE/DINF/DSE | Les personnes qui font un usage commun (accru ou non) du domaine public (ici chemins, plages) ont un intérêt digne de protection à contester un plan qui vise à limiter ou interdire de telles utilisations; l'association (à but "égoïste") qui défend les intérêts de ces personnes (entre autres conditions) a aussi qualité pour recourir.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 06.02.2003 AC.2002.0237

Association pour la cohabitation dans les Grangettes (ACG) et consorts c/DIRE/DINF/DSE | Les personnes qui font un usage commun (accru ou non) du domaine public (ici chemins, plages) ont un intérêt digne de protection à contester un plan qui vise à limiter ou interdire de telles utilisations; l'association (à but "égoïste") qui défend les intérêts de ces personnes (entre autres conditions) a aussi qualité pour recourir.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 6 février 2003 sur le recours formé par : 1) l' ASSOCIATION POUR LA COHABITATION DANS LES GRANGETTES (ci-après : ACG), à Villeneuve; 2) Pierre Edgar CROCI , à Villeneuve 3) Pierre-André FATTEBERT , à Villeneuve 4) Henri CHOFFAT , à Châtel-St-Denis 5) Robert DAENZER , à Noville 6) Pierre CLERC , à Villeneuve tous représentés par l'avocat Edmond de Braun, à Lausanne contre la décision du Département des institutions et des relations extérieures (ci-après : DIRE) du 13 novembre 2002, déclarant irrecevables les recours formés auprès de ce dernier le 4 juillet 2002 contre les décisions du Département des infrastructures (DINF) et du Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après : DSE), concernant respectivement les plans d'affectation cantonaux 291 et 291bis, relatifs au site marécageux de Noville. * * * * * Composition de la section: M. Etienne Poltier, président; M. Guy Berthoud et M. Antoine Thélin, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Le plan d'affectation cantonal no 291 (ci-après : PAC 291; le règlement est abrégé ci-après RPAC) du site marécageux de Noville et son règlement ont été soumis à l'enquête publique du 25 avril au 26 mai 1995. Dans le cadre de son périmètre, il délimite notamment une zone de plage à proximité immédiate de la rive gauche du Grand-Canal. La Commune de Noville avait formé opposition durant cette enquête à ce plan, en demandant l'extension de la zone de plage sur une longueur d'environ 1'000 mètres en direction du Vieux-Rhône. Son opposition avait cependant été écartée, la solution retenue par le plan étant même confirmée sur recours par le DIRE, puis par le Tribunal administratif (arrêt du 10 décembre 1998, AC 98/0066). Par ailleurs, Pro Natura et le WWF Vaud avaient également formé opposition lors de l'enquête précitée dans le but d'obtenir une correction du périmètre du plan, afin d'y inclure la zone lacustre, à l'instar de ce que prévoit l'inventaire fédéral dans sa délimitation du périmètre du site marécageux des

Grangettes. A la suite d'un recours au DIRE, leurs points de vue avaient été admis à cet égard, notamment. B. a) Les départements concernés, soit le DINF et le DSE ont repris l'étude du PAC 291 pour mettre en oeuvre les exigences formulées tant par le DIRE que par le Tribunal administratif dans le cadre des quelques décisions ayant accueilli des recours. Dans le même temps, le DSE a élaboré le plan des circulations prévu à l'art. 3 RPAC; ce plan a pris la forme d'un plan d'affectation cantonal no 291bis (ci-après : PAC 291bis). La modification du PAC 291 et le PAC 291bis ont ensuite été mis à l'enquête simultanément, du 10 octobre au 9 novembre 2000; l'enquête a même été renouvelée du 17 novembre au 18 décembre 2000. Le PAC 291 a suscité 4'088 oppositions, le PAC 291bis soulevant pour sa part 3'870 oppositions. Donnant suite à l'admission par le DIRE des recours formés par Pro Natura et le WWF Vaud, le PAC 291 a été modifié, suivant le projet, en ce sens que le secteur du lac compris dans le périmètre du site marécageux, est désormais inclus dans celui du PAC 291; ce secteur est divisé en deux zones (zone lacustre protégée I et zone lacustre protégée II) régies aux art. 11a et 11b RPAC. Quant au PAC 291bis, il a pour but de définir les règles de circulation des véhicules motorisés, des cyclistes, des cavaliers, ainsi que les règles d'accessibilité des piétons dans le périmètre du PAC 291; il prévoit une interdiction d'accès aux sentiers et chemins qui ne sont pas mentionnés expressément. Il n'a pas repris, en particulier, le cheminement existant conduisant du Grand-Canal au Vieux-Rhône, suivant un tracé qui longe la zone riveraine. C. a) Par décisions du 20 juin 2002, le DINF et le DSE ont levé les oppositions. b) Le 4 juillet 2002, l'ACG et cinq consorts ont saisi le DIRE de deux recours, dirigés l'un contre la décision du DINF et l'autre contre celle du DSE. Ils concluent d'une part à la suppression de la zone lacustre protégée II définie au large de la plage sise au lieu-dit "Gros Brassey", au maintien de la plage existant à cet endroit et, d'autre part au maintien du cheminement actuel, reliant le Vieux-Rhône au Grand-Canal. c) Le DIRE, après avoir joint l'instruction de ces deux recours, les a déclarés irrecevables dans un prononcé du 13 novembre 2002. d) Agissant par l'intermédiaire de l'avocat Edmond de Braun, l'ACG et ses cinq consorts ont recouru derechef au Tribunal administratif contre cette décision, par acte du 3 décembre 2002, soit en temps utile; ils concluent avec dépens à l'annulation de la décision du département intimé. Ce dernier, par lettre du 18 décembre 2002 propose implicitement la confirmation de la décision litigieuse. Considérant en droit: 1. La décision attaquée rappelle à juste titre que la légitimation pour recourir auprès du département est définie, en application des art. 33 al. 3 lit. a LAT et 103 lit. a OJ, à l'aide du critère de l'intérêt digne de protection; il n'est donc pas nécessaire que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un intérêt de fait suffit. L'art. 103 OJ permet au recourant de faire valoir ses droits lorsqu'il est menacé dans ses intérêts de nature matérielle, économique ou idéale, et cela même si l'intérêt privé du recourant ne correspond pas à l'intérêt protégé par la norme invoquée (ATF 104 Ib 245 = JT 1980 I 148). Cela signifie, s'agissant des motifs du recours, qu'il n'est pas nécessaire que l'intérêt du recourant coïncide avec celui que protège la règle de droit qu'il invoque (ATF 121 II 71 consid. 2b, 176 consid. 2a, 120 Ib 379 consid. 4b, 119 Ib 179 consid. 1c). Mais, pour contester une décision, le recourant doit être touché de façon plus intense que n'importe quel citoyen et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 116 Ib 450, consid. 2b). Il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 121 II 39, spéc. p. 43 s.; v. sur l'ensemble de ces points TA, arrêt du 13 janvier 1997 AC 96/0183, qui concernait déjà l'ACG). En substance, la décision attaquée retient cependant que l'intérêt

que représente pour les recourants l'usage du domaine public ne revêt pas une importance suffisante pour qu'il puisse être considéré comme digne de protection (il s'agit ici soit de l'intérêt propre de chacune des cinq personnes physiques recourantes, soit de l'intérêt de la majorité des membres de l'ACG, association dont la décision attaquée admet, à juste titre, qu'elle remplit les deux autres conditions pour que sa légitimation à recourir soit remplie, à savoir sa constitution en personne morale et le fait que ses statuts lui confèrent la tâche de défendre les intérêts de ses membres; ces conditions sont au demeurant posées s'agissant de trancher la question de la qualité pour recourir des associations dans un but "égoïste" et non dans un but d'intérêt public; sur cette distinction, v. déjà AC 96/0183). Tant l'ACG que les recourants personnes physiques contestent ce point de vue. Ainsi, les personnes physiques recourantes décrivent en détail, sans être contestées par l'autorité intimée, les activités qu'elles mènent dans le secteur de Gros Brassey, tant sur la rive en tant que promeneurs, baigneurs, notamment, ou sur le lac lui-même, en tant que navigateurs ou pêcheurs. Il n'est par ailleurs pas contesté non plus que de nombreux membres de l'ACG (ou membres d'associations qui font partie de cette dernière) font comme eux (également membres de l'ACG), un usage régulier de ce secteur, comme navigateurs, pêcheurs, promeneurs, baigneurs ou encore naturalistes. Or, l'un et l'autre des plans contestés restreignent l'usage du domaine public lacustre et terrestre à divers égards. Il s'agit dès lors de vérifier si ces restrictions constituent ou non une atteinte suffisamment significative pour que soit admise leur légitimation à recourir. 2. a) On notera en premier lieu que la solution retenue par l'arrêt du 13 janvier 1997, cité plus haut, n'est pas nécessairement déterminante ici. Il s'agissait en effet d'un projet de la Fondation des Grangettes visant à réaliser dans le secteur concerné divers aménagements à caractère naturel (soit sept archipels de mare, un étang peu profond, une butte pour martins-pêcheurs et trois autres archipels de mare). La fondation avait pour objectif de revitaliser ainsi le secteur, la main de l'homme créant ou recréant en quelque sorte de nouveaux biotopes; les facultés d'utilisation du domaine public n'étaient en revanche pas affectées par ce projet, sinon de manière indirecte. Le Tribunal administratif avait alors considéré que les usagers du domaine public, notamment les membres de l'ACG, ne pouvaient pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection à pouvoir contester les autorisations délivrées pour ce projet dont l'incidence restait pour eux médiante. Dans le présent cas, la situation diffère cependant, dans la mesure où l'un et l'autre des plans attaqués visent précisément à restreindre les utilisations du domaine public dans le secteur de Gros Brassey. b) Or, dans ce type de configuration, la jurisprudence admet plus aisément la légitimation active des différents usagers. Tel a été le cas notamment de canoëistes qui avaient recouru au Tribunal fédéral à l'encontre d'un décret bernois comportant des interdictions de naviguer sur des cours d'eau du canton (ATF 119 Ia 197); le recours de droit public de leur association avait été jugé recevable, cela - faut-il le rappeler - sur la base du critère de l'intérêt juridiquement protégé posé à l'art. 88 OJ (v. dans le même sens l'arrêt mentionné par Jean Moritz, La juridiction constitutionnelle dans le canton du Jura, Porrentruy 1993, no 89, p. 47 et no 103 p. 55; il s'agissait d'un arrêt de la Cour constitutionnelle du canton du Jura qui a admis la légitimation du Canoë Club Jura à l'encontre d'une ordonnance du Gouvernement jurassien sur la navigation). Sans s'en expliquer longuement d'ailleurs, le Tribunal fédéral paraît donc avoir considéré que la restriction d'utilisation du domaine public (ici les eaux publiques) implique une atteinte aux intérêts juridiquement protégés des intéressés (l'arrêt concerne aussi bien des recourants agissant à titre individuel qu'une association qui formait ainsi un recours "égoïste"). La même solution a prévalu en matière de recours de droit administratif, soit cette fois au

regard du critère de l'intérêt digne de protection (ZBI 1998, 395, résumé à la RDAF 1997 I 576; il s'agissait notamment d'une association de pêcheurs en rivière contestant une interdiction de pêche sur un tronçon du Rhin). La solution ne surprend d'ailleurs pas, dans la mesure où le critère de l'intérêt digne de protection est par nature plus large que celui de l'intérêt juridiquement protégé. Le Tribunal administratif avait d'ailleurs déjà raisonné de la même manière s'agissant de pourvois formés contre des projets routiers (v. arrêt AC 92/0124 du 25 mai 1994, consid. 2c). c) Dans le cas d'espèce, la décision attaquée paraît en définitive craindre que l'admission de la légitimation active des recourants ne débouche sur l'action populaire, dans la mesure où tout un chacun peut prétendre faire usage du domaine public, tout au moins dans le cadre de l'usage commun. Cela est exact, mais le cas d'espèce présente néanmoins certaines particularités. Il faut en effet relever que chacune des personnes physiques, mais aussi de nombreux membres de l'association recourante utilisent de manière régulière et fréquente soit les eaux du lac Léman, pour y naviguer ou y pêcher, soit le cheminement conduisant du Grand-Canal à la plage dite des "naturistes" et cette plage elle-même. Ces personnes font au demeurant valoir un droit, dont elles bénéficient depuis longtemps déjà de manière paisible, de sorte que, à supposer que l'on ne soit pas en présence d'un intérêt juridiquement protégé, force serait en revanche d'admettre à tout le moins qu'elles font valoir là un intérêt suffisamment important pour être considéré comme digne de protection au sens de l'art. 103 lit. a OJ. Le fait que les usages invoqués par l'ACG présentent un spectre plus large que dans d'autres précédents (où il était question de canoéistes ou de pêcheurs) ne saurait jouer en défaveur de la recourante, même s'il permet à celle-ci de recruter de plus nombreux sympathisants. Il en découle que c'est à tort que le DIRE a refusé à l'association recourante la légitimation active, s'agissant des modifications du PAC 291, respectivement du PAC 291bis. S'agissant au surplus du statut de la plage dite des "naturistes", condamnée par le PAC 291, dans sa version confirmée par le Tribunal administratif dans l'arrêt du 10 décembre 1998, à la suite du recours formé par la Municipalité de Noville, l'association a assurément qualité également pour requérir le réexamen de cette solution; la question demeure néanmoins de savoir si le DINF a l'obligation d'entrer en matière sur cette demande, vu l'entrée en force de l'arrêt du Tribunal administratif précité, même en l'absence d'une modification sensible des circonstances, au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. Il appartiendra au DIRE d'examiner cette question, qu'il n'a en l'état pas encore tranchée (sur ce type de problème, v. toutefois TA, arrêt du 9 août 2002, AC 99/0056, consid. 2c). Au cas où la réponse qu'il conviendra de lui apporter serait négative, ce ne sera cependant pas déterminant - à première vue - s'agissant du PAC 291bis. S'agissant par ailleurs des personnes physiques recourantes, elles font toutes valoir, peu ou prou, des intérêts suffisants pour justifier leur légitimation active contre l'une ou l'autre des mesures résultant de la modification du PAC 291 ou de l'adoption du PAC 291bis; on pourrait cependant se demander si, pour certains d'entre eux, seul l'un des deux plans porte atteinte à leurs intérêts (ainsi, Pierre-André Fattebert, ne s'étend-il guère à l'intérêt qu'il a au maintien du cheminement reliant le Grand-Canal à la plage existante vouée à la disparition). Le tribunal estime toutefois que ce point pourrait, cas échéant, faire l'objet si nécessaire d'un complément d'instruction par l'autorité intimée. 3. Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être admis, la décision attaquée étant annulée. La cause devra dès lors être renvoyée au DIRE pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais de la cause seront dès lors laissés à la charge de l'Etat; ce dernier (par le débit du compte du DIRE) versera en outre des dépens aux recourants, solidairement entre eux (art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est

admis. II. La décision rendue sur recours le 4 juillet 2002 par le Département des institutions et des relations extérieures est annulée; la cause lui est retournée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. III. Il n'est pas prélevé d'émolument. IV. L'Etat de Vaud doit en outre aux recourants solidairement entre eux, des dépens par 1'000 (mille) francs. ft/Lausanne, le 6 février 2003 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110)

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