

VD_OMNI AC.2004.0014 vom 23. August 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-08-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0014

FR: VD_OMNI AC.2004.0014 du 23 août 2004

IT: VD_OMNI AC.2004.0014 del 23 agosto 2004

Regeste

BUCHSCHACHER Ulrich c/SESA et SAT | Ponton autorisé à titre précaire sur le domaine public lacustre. Recours contre un refus d'autoriser l'agrandissement dudit ponton. Recours admis. Les conditions pour une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT sont remplies. Objectivement, un ponton sur le lac ne peut se concevoir que hors de la zone à bâtir (nécessité positive de l'implantation). Une telle autorisation correspond en l'espèce à une pratique constante de l'autorité. L'agrandissement projeté ne porte atteinte à aucun intérêt prépondérant et a plutôt un effet positif pour la protection d'une roselière.

Erwägungen

E. 5

septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LVU) confère à l'Etat le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public. Ce droit s'étend à la grève des lacs (art. 6 al. 2 de la loi du 23 mai 1972 sur le registre foncier; art. 138a al. 1 ch. 2 de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du code civil suisse [LVCC]). Les ports, jetées et enrochements doivent faire l'objet de concessions à durée limitée (art. 26 LVU), octroyées par le Conseil d'Etat (art. 4 al. 1 LVU). Toutefois, pour des installations provisoires ou de très faible importance, le Conseil d'Etat peut accorder des autorisations à bien plaisir, révocables en tout temps (art. 4 al. 2 LVU). En dérogation à cette dernière règle, l'art. 83 al. 2 du règlement du 17 juillet 1953 d'application de la LVU (RLVU) conférait au Département des travaux publics la compétence d'autoriser les installations temporaires ou peu importantes, notamment "les petites constructions nautiques". Cette compétence appartient aujourd'hui au Département de la sécurité et de l'environnement (art. 5 du règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration). En l'espèce, le SESA a déclaré qu'il était disposé à délivrer à Ulrich Buchschacher une autorisation fondée sur l'art. 83 al. 2 RLVU. Il explique à cet égard qu'il s'estimait lié, dans sa décision du 23 décembre 2003, aux refus opposés par le SAT et la Conservation de la nature. Dans le cadre du présent recours, il convient par conséquent d'examiner exclusivement la validité de la prise de position de ces deux services.

2. Le recourant soutient que les travaux mis à l'enquête consistent en une transformation partielle, qui doit être autorisée en vertu de l'art. 24c LAT ou, à tout le moins, sur la base de l'art. 24 LAT. Il invoque la pratique constante du SAT dans ce sens. Il considère que la décision entreprise viole les art. 5 al. 2 (principe de proportionnalité) et 8 (principe de l'égalité de traitement) de la Constitution fédérale. En réponse aux motifs avancés par la Conservation de la nature, il relève que la prolongation de la passerelle favoriserait la protection du biotope constitué par la roselière, dans la mesure où elle en éloignerait l'activité des baigneurs. Le SAT relève pour sa part que le recourant n'a pas de droit à l'obtention d'une autorisation à bien plaisir, laquelle ressort au droit régalién de l'Etat

de disposer librement du domaine public cantonal des eaux du lac de Morat, que l'art. 24c LAT n'est pas applicable en l'espèce et enfin, que les travaux litigieux ne peuvent être autorisés à titre dérogatoire, au sens de l'art. 24 LAT. a) aa) L'art. 24c LAT a la teneur suivante: "¹ Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. ² L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites." Le champ d'application de cette disposition est précisé par l'art. 41 de l'Ordonnance du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT), qui prescrit: "L'article 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement". bb) Le ponton litigieux ne correspond manifestement pas à cette définition puisqu'il s'agit d'une construction dont l'installation sur le domaine public a, de tout temps, été autorisée à bien plaisir et non pas d'une construction qui aurait été initialement conforme à l'affectation de la zone et serait devenue contraire à celle-ci en raison d'une modification de la législation ou des plans d'aménagements. L'art. 24c LAT ne saurait donc entrer en considération dans le cas d'espèce. b) Reste à examiner si une autorisation dérogatoire peut être délivrée en application de l'art. 24 LAT. aa) Les travaux mis à l'enquête constituent une construction au sens de l'art. 22 LAT; il s'agit en effet d'un aménagement durable créé par l'homme et fixé au sol, qui par sa masse, modifie de façon sensible le paysage lacustre et qui porte atteinte à l'environnement (Etude DFJP/OFAT, Berne 1981, nos 4 et ss, ad art. 22 LAT). Cette installation n'étant pas conforme à l'affectation de la zone lacustre, elle doit satisfaire aux conditions d'octroi d'une autorisation exceptionnelle, conformément à l'art. 24 LAT (v. arrêt TA du 24 juin 1996, AC 1996/0007). Cette disposition prévoit: "En dérogation à l'art. 22, 2^e alinéa, lettre a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si: a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose" bb) L'implantation d'un ouvrage projeté hors d'une zone à bâtir est imposée par sa destination, lorsque celui-ci ne peut remplir ses fonctions que s'il est érigé à un endroit bien déterminé et que tel ne serait pas le cas s'il était érigé à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. Etude DFJP/OFAT, notes 15 et 17 ad art. 24 LAT). De la première condition (lit. a) de l'art. 24 al. 1 LAT, il ressort que l'implantation d'un ouvrage est imposée tout d'abord lorsque la destination de celui-ci entraîne nécessairement qu'il soit édifié sur un emplacement précis (nécessité de l'implantation sous son angle positif), la nécessité étant à défaut admise, avec retenue, dans l'hypothèse où aucun autre emplacement n'apparaît envisageable pour la construction ou l'installation projetée (nécessité de l'implantation sous son angle négatif; cf. Wyss, Les constructions hors des zones à bâtir, in L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Lausanne 1990, p. 125 et ss not. 141-142, avec références). Cette première condition est alors réalisée seulement lorsque la construction ne peut, pour des motifs techniques ou d'exploitation en raison de la nature du terrain, être érigée que dans un endroit situé en-dehors de la zone à bâtir. Il faut en juger selon des critères objectifs et non pas selon des critères de commodité ou d'agrément (Etude DFJP/OFAT, note 20 ad art. 24 LAT). Il résulte de l'instruction que le

ponton litigieux est destiné à permettre au recourant, ainsi qu'à sa famille et à son entourage, de se baigner dans le lac sans avoir à traverser une zone marécageuse. L'ouvrage doit par conséquent nécessairement s'implanter hors de la zone à bâtir, car il ne peut se concevoir ailleurs que sur le lac lui-même (nécessité positive de l'implantation). Le SAT objecte, sur ce point, que l'aménagement litigieux n'est justifié que pour des motifs de convenance personnelle d'Ulrich Buchschacher, soit pour des motifs qui ne présentent aucun caractère de nécessité. En dehors des zones à bâtir, en effet, le territoire doit en principe rester libre de constructions et, par conséquent, seules les constructions ou installations strictement nécessaires peuvent y être admises (cf. Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, p. 266, No 574). A cet égard, il convient cependant de relever que le SAT n'a pas sérieusement contesté l'existence d'une pratique établie, selon laquelle les propriétaires riverains sont généralement autorisés à aménager un ponton au droit de leur propriété, pour autant que cet aménagement n'implique pas de changement d'affectation et ne porte pas atteinte à l'environnement. Cette pratique a été expressément admise à l'audience, tant par le SESA que par la Conservation de la nature (cf. PV d'audience, p. 3). Le SAT a certes expliqué qu'une pratique plus restrictive s'imposait en l'occurrence en raison des objectifs du plan directeur intercantonal exigeant la suppression des passerelles et amarrages sauvages. Toutefois, comme on le verra ci-dessous, cette référence au plan directeur intercantonal n'est pas pertinente dans le cas d'espèce. On déduit de ce qui précède que, selon une pratique apparemment constante, le critère de la "nécessité" de l'installation est considéré comme rempli lorsqu'un propriétaire riverain d'un lac du canton souhaite aménager un ponton au droit de sa parcelle. A cela s'ajoute qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'autoriser un nouveau ponton, mais de permettre l'agrandissement d'un ouvrage existant depuis de nombreuses années. Or, comme on le verra ci-dessous, cet agrandissement permet de diminuer l'impact de l'ouvrage sur la roselière, ce dont il tire également son caractère de nécessité. Vu ce qui précède, le tribunal parvient à la conclusion que l'exigence résultant de l'art. 24 al. 1 let. a LAT est remplie dans le cas d'espèce. cc) L'art. 24 al. 1 let. b LAT exige en second lieu qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la construction prévue en dehors de la zone à bâtir. L'application de cette disposition implique d'effectuer une pesée entre l'intérêt du recourant à agrandir le ponton litigieux et les intérêts publics contraires invoqués par le SAT et la Conservation de la nature à l'appui de leur refus. En l'espèce, l'intérêt tendant à la protection de la roselière au droit de la parcelle du recourant constitue le seul intérêt public susceptible d'entrer en ligne de compte. Il convient dès lors d'examiner plus particulièrement le préavis de la Conservation de la nature. Dans son préavis, la Conservation de la nature mentionne tout d'abord le principe figurant dans le plan directeur de 1982 de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat, selon lequel les passerelles et amarrages sauvages doivent être supprimés et les bateaux regroupés dans le port de Vallamand. A cet égard, on relève que le ponton litigieux n'est pas "sauvage" puisqu'il a été autorisé, même si c'est à bien plaisir, par les départements compétents et, en outre, qu'il ne sert pas à l'amarrage d'embarcations et n'est dès lors pas concerné par le principe du regroupement des bateaux dans le port de Vallamand prévu par le plan directeur de 1982. La Conservation de la nature invoque également le fait qu'il ne serait pas opportun d'augmenter l'emprise d'un ouvrage dans une zone reconnue sensible du point de vue de l'environnement. Celle-ci ne prétend cependant pas que la roselière concernée par le projet fasse l'objet de mesures de protection spécifiques (mise à l'inventaire ou classement) en application de la législation fédérale et cantonale sur la protection de la nature. Ainsi, contrairement à d'autres secteurs sis à

proximité, elle n'est pas considérée comme un biotope d'importance nationale et n'est pas comprise dans le périmètre du site "Embouchure de la Broye", inventorié sous le n° 304 de l'Annexe 1 de l'Ordonnance sur les zones alluviales d'importance nationales du 28 octobre 1992 (RS 451.31) de telle sorte que sa protection n'a pas la portée définie à l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN), et aux art. 4 et 5 de l'Ordonnance sur les zones alluviales, qui prévoient notamment de maintenir intacts les sites inventoriés. Quand bien même la roselière ne fait pas l'objet de mesures de protection spécifiques et n'est pas considérée comme d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN, elle bénéficie toutefois d'une protection générale en application de l'art. 18 LPN. L'alinéa 1bis de cette disposition mentionne en effet les roselières parmi les milieux naturels à protéger tout particulièrement. Le souci de la Conservation de la nature de ne pas autoriser l'aménagement d'un nouveau ponton ou l'extension dans la roselière du ponton existant apparaît ainsi compréhensible. En l'espèce, cependant, la vision locale a permis de constater que l'on se trouve ici dans un cas de figure particulier: alors que le ponton autorisé précédemment s'arrêtait dans la roselière, l'extension litigieuse a pour conséquence que la plate-forme sise à l'extrémité du ponton se situe désormais au delà du secteur sensible. En se basant plus particulièrement sur l'avis de son assesseur spécialisé, le tribunal parvient ainsi à la conclusion que cette extension aura un effet plutôt positif pour la roselière puisque les baigneurs ne seront plus amenés à devoir traverser cette dernière pour atteindre la zone libre de roseaux, propice à la baignade. L'intérêt lié à la protection de la roselière ne saurait ainsi justifier de refuser cette extension. dd) Au vu de ce qui précède, le tribunal estime que le SAT a refusé à tort de délivrer son autorisation fondée sur l'art. 24 LAT. Cette autorisation doit être en outre délivrée nonobstant le préavis négatif de la Conservation de la nature. L'implantation de l'ouvrage au lieu choisi est en effet imposé par sa destination (24 let. a LAT) et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (24 let. b LAT). Il convient par conséquent d'admettre le recours et de renvoyer le dossier au SAT et au SESA afin qu'ils délivrent les autorisations requises. 3. Le recourant obtenant gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, il convient de lui allouer des dépens pour ses honoraires d'avocat et de laisser les frais de la présente cause à la charge de l'Etat.

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