

VD_OMNI AC.2008.0004 vom 30. Juli 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-07-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0004

FR: VD_OMNI AC.2008.0004 du 30 juillet 2010

IT: VD_OMNI AC.2008.0004 del 30 luglio 2010

Regeste

Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO/BirdLife CH), PRO NATURA, WWF SUISSE, PRO NATURA VAUD, WWF Vaud/Conseil d'Etat, Association des riverains de la rive sud des lacs Neuchâtel + Morat, DELESSERT, BEYNER, CURCHOD, Service du développement territorial, Département de l'intérieur | Admission du recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel (ACVNe; contrats nature). Le recours ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle, l'arrêté attaqué ne constituant pas une norme (c. 1a). Bien que l'acte attaqué émane du Conseil d'Etat, la CDAP est compétente pour en connaître selon l'art. 4 al. 3 aLJPA, la cause étant susceptible d'un recours au Tribunal fédéral (c. 1b). Peu importe à cet égard l'art. 92 al. 2 LPA-VD, dès lors qu'un pourvoi recevable selon l'ancienne LJPA ne peut être ensuite déclaré irrecevable en raison de l'entrée en vigueur postérieure d'une disposition plus restrictive (c. 1c). L'ACVNe instituant les contrats nature doit être qualifié de réglementation accompagnant un plan d'affectation, qui doit matériellement être assimilée à un tel plan. Faute d'avoir suivi les règles applicables aux plans d'affectation, notamment une mise à l'enquête publique, l'ACVNe doit être annulé (c. 4). Irrecevabilité du recours contre la décision du Conseil d'Etat modifiant le plan directeur intercantonal de 1982 sur la protection de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat: l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours (c. 3). Voir arrêt connexe AC.2008.0302.

Erwägungen

E. 1

Les recourants s'en prennent d'abord à l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 décembre 2007 sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel, à savoir sur les territoires des communes de Chabrey et Cudrefin. Il s'agit au préalable de déterminer si l'on se trouve en présence d'un acte attaquant par le biais d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après: CDAP). Selon l'art. 4 al. 1 de l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (ci-après: aLJPA), modifiée avec effet au 1^{er} janvier 2008, applicable dès son entrée en vigueur à toutes les causes pendantes devant le tribunal (cf. art. 2 de la nouvelle du 12 juin 2007 modifiant la LJPA), et abrogée dès le 1^{er} janvier 2009, la CDAP " connaît en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions administratives cantonales ou communales lorsque aucune autre autorité ou cour du Tribunal cantonal n'est expressément désignée par la loi pour en connaître ". Il résulte ainsi de cette disposition que la CDAP n'est, a contrario, pas compétente pour statuer sur les recours dirigés contre des actes normatifs, par exemple un règlement émanant du Conseil d'Etat; il appartient d'ailleurs à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal de connaître les requêtes dirigées contre de tels

actes (art. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle - LJC; RSV 173.32). On traitera en premier lieu la question de la compétence de la Cour constitutionnelle (infra let. a). L'art. 4 al. 2 et 3 aLJPA prévoit en outre ce qui suit: " Il n'y a pas de recours au Tribunal cantonal contre les décisions du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des commissions de recours spéciales, ou lorsque la loi précise que l'autorité statue définitivement. Le Tribunal cantonal connaît cependant des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat ou d'autres autorités administratives statuant définitivement lorsque la cause est susceptible d'un recours au Tribunal fédéral. " Ainsi, à supposer que l'arrêté attaqué n'ait pas de nature normative, il conviendrait d'examiner encore si cette " décision administrative " du Conseil d'Etat échappe à la voie du recours par le jeu de l'art. 4 al. 2 aLJPA ou au contraire si elle y est soumise par l'effet de l'art. 4 al. 3 aLJPA (ci-après let. b). On vérifiera enfin les conséquences à tirer de l'entrée en vigueur, le 1 er janvier 2009, de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36; ci-dessous let. c). a) Pour les recourants - du moins dans leur mémoire de recours du 3 janvier 2008, ceux-ci s'étant ensuite ralliés le 9 avril 2010 à la position du Tribunal fédéral -, l'arrêté précité présente un caractère décisionnel patent, puisqu'il règle concrètement la situation de 63 chalets de vacances déterminés. On notera d'ailleurs qu'ils se réfèrent à l'art. 12 de la loi fédérale du 1 er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) pour fonder leur qualité pour recourir; or, cette disposition n'accorde la qualité pour recourir aux organisations de protection de la nature qu'à l'encontre de " décisions ". aa) Certains actes présentent une nature intermédiaire entre l'acte normatif et la décision, ainsi le plan d'affectation (au sens de l'art. 14 LAT); or, le législateur a prévu d'instaurer, en matière de plans d'affectation, un régime de protection juridique calqué sur celui de la décision administrative (art. 33 LAT). Le Tribunal fédéral a été amené à statuer sur le pourvoi formé par les recourants à l'encontre de l'ordonnance fribourgeoise relative aux contrats nature, texte qui constituait pour le canton de Fribourg le pendant de l'arrêté vaudois ici attaqué; il a retenu que cette ordonnance devait être considérée comme la réglementation applicable dans le cadre du plan de classement des rives du lac de Neuchâtel, de sorte qu'elle suivait, s'agissant de la protection juridique, le régime prévu en matière de plans d'affectation (ATF 135 II 328 consid. 2.2 p. 333; cf. infra consid. 4b). Si l'on devait admettre de qualifier l'arrêté attaqué comme un règlement accompagnant un plan, il faudrait alors exclure la compétence de la Cour constitutionnelle, conformément à l'art.

E. 1.5

p. 45). Le droit vaudois peut donc exclure (dans le cadre des art. 4 al. 2 aLJPA ou 92 al. 2 LPA-VD), conformément à l'art. 86 al. 3 LTF, la voie du recours auprès d'une autorité judiciaire à l'encontre des décisions du Conseil d'Etat relatives à des plans directeurs. Le recours est ainsi irrecevable en tant qu'il a trait à la décision du Conseil d'Etat du 5 décembre 2007 modifiant le plan directeur de 1982 (étant précisé que cette décision pourrait être considérée sans objet, dès lors que, conformément aux développements qui suivent, l'ACVNe doit être annulé). III. Le recours contre l'ACVNe du 5 décembre 2007 sur le fond

E. 4

Dans leur pourvoi du 3 janvier 2008, les recourants faisaient déjà valoir divers griefs quant à la procédure ayant conduit à l'adoption de l'arrêté précité. Ils rappelaient notamment que tant la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11) que la LATC mettent sur pied des procédures d'enquête publique

destinées à permettre aux intéressés, en particulier aux organisations de protection de la nature et de l'environnement, de faire valoir leur droit d'être entendu; or, l'arrêté n'avait pas été précédé de telles procédures. Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'apparaissait pas comme l'autorité compétente pour rendre des décisions en application des deux lois précitées. A l'issue des procédures parallèles engagées dans le canton de Fribourg (qui ont donné lieu à des jugements déjà cités du Tribunal fédéral du 16 juillet 2009, puis du Tribunal cantonal fribourgeois le 25 septembre suivant), les recourants ont complété encore leur critique, en reprenant à leur compte l'analyse opérée par le Tribunal fédéral. En substance selon les recourants, l'arrêté attaqué comporte une réglementation s'appliquant dans les périmètres du plan de classement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel; il doit en conséquence être considéré comme un règlement accompagnant un plan d'affectation spécial, de sorte qu'il doit être soumis au même régime que les plans d'affectation eux-mêmes (art. 33 LAT). Il s'agit ainsi de revenir sur la qualification du contenu de l'arrêté litigieux et de trancher le point de savoir si celui-ci peut être considéré comme la réglementation accompagnant un plan d'affectation ou s'il constitue plutôt une décision collective (let. a). Dans un second temps, il s'agira de tirer les conséquences de la qualification retenue (let. b).

a) Sur le plan historique, on rappelle tout d'abord que la présence de chalets dans les secteurs riverains du lac de Neuchâtel a de longue date été perçue comme un problème d'aménagement du territoire et de protection de la nature. Ainsi, ce point figurait parmi les thèmes abordés dans le plan directeur de 1982 adopté conjointement par les cantons de Vaud et de Fribourg; en substance, l'idée était d'œuvrer à la suppression de ces éléments " exorbitants " dans les réserves naturelles. Lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre les inventaires fédéraux, les deux cantons ont maintenu cette approche de principe. Aussi la décision de classement vaudoise des 4 octobre 2001 et 25 mars 2002 comporte-t-elle une réglementation de la zone protégée, qui évoque ces chalets. En substance, l'art. 13 al. 4 de son règlement n'autorise que des travaux d'entretien et de rénovation de ces ouvrages pour autant que les requérants soient " au bénéfice d'un titre juridique suffisant " (voir d'ailleurs à ce sujet le rapport explicatif du DSE joint au dossier d'enquête de la décision de classement, chiffre 5.5). Pour les recourants, cette disposition se réfère aux DDP qui ont permis l'édification de ces chalets et qui sont tous échus aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, la rédaction de cette disposition a suscité l'inquiétude des propriétaires de chalets, relayée par la suite auprès des Grands Conseils des deux cantons. L'objectif de cette opération était précisément de pérenniser les chalets riverains. Même si l'arrêté attaqué n'aboutit pas formellement à une telle pérennisation, il consacre une solution intermédiaire entre la suppression (à court terme) de ces chalets et celle d'un maintien définitif. Dans cette mesure, l'ACVNe instituant les contrats nature précise, voire modifie, l'art. 13 al. 4 du règlement accompagnant la décision de classement. Déjà sous cet angle, il faut admettre que l'arrêté attaqué présente la même nature que la décision de classement, soit celle d'un plan d'affectation.

b) aa) Le Tribunal fédéral a assimilé l'ordonnance du 27 novembre 2007 du Conseil d'Etat du canton de Fribourg "relative à l'établissement d'un contrat nature pour les chalets de vacances sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel ", à un plan d'affectation pour un premier motif, ainsi qu'il suit: " 2.2 En l'occurrence, l'ordonnance du 27 novembre 2007 règle "la situation des chalets de vacances construits sur le domaine public ou privé de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel" (art. 1). L'article 3 de ladite ordonnance prévoit que les autorisations, accordées à bien plaisir, en vue de l'utilisation du domaine public et privé de l'Etat pour des chalets de vacances dans les périmètres des réserves naturelles du plan d'affectation cantonal prennent

fin le 31 décembre 2008, à moins qu'un "contrat nature" soit conclu. L'article 6 définit le "contrat nature" comme étant un contrat de droit administratif entre l'Etat propriétaire du fonds et un propriétaire de chalet qui règle les droits et les obligations des propriétaires qui veulent maintenir leurs chalets de vacances au-delà du 31 décembre 2008 (al. 1 et 2). Les articles 6 à 10 de l'ordonnance du 27 novembre 2007 fixent l'objet du contrat, les principes, la durée et la résiliation, le contrôle et l'exécution des mesures. Il en ressort que la surface mise à disposition du propriétaire est louée, que l'utilisation des constructions et des surfaces extérieures est soumise à des restrictions, que les aménagements existants doivent être régularisés voire supprimés s'ils sont contraires aux buts de protection, que les travaux aux chalets se limitent aux travaux d'entretien, que les contrats conclus pour cinq ans sont renouvelables et que les bâtiments faisant l'objet du contrat peuvent être transmis aux descendants en ligne directe du bénéficiaire, son conjoint ou son partenaire enregistré. L'ordonnance du 27 novembre 2007 règle donc les droits et les obligations des propriétaires de chalets de vacances sur le territoire des communes de Font, de Forel et de Delley-Portalban de façon concrète, impérative et contraignante, sans laisser de marge de manoeuvre aux intéressés soumis à l'obligation de conclure ledit contrat sous peine de devoir démolir leurs chalets. Par conséquent, les "contrats nature" subséquents ne devront plus que préciser les noms des propriétaires et la désignation du chalet de vacances, qui sont par ailleurs connus. De plus, les chalets ont été localisés et cadastrés: leur nombre est strictement limité aux constructions existantes, toute nouvelle édification étant expressément exclue. L'ordonnance ne s'applique dès lors pas à un nombre indéterminé de situations. Le cercle des propriétaires est également défini et connu de l'Etat. Sur le vu des mesures suffisamment précises et détaillées qu'elle contient, l'ordonnance litigieuse doit être assimilée matériellement à un plan d'affectation. En effet, comme un plan d'affectation, elle règle l'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) en déterminant de façon contraignante pour chaque parcelle, le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (...). " Un examen de l'ACVNe attaqué ne permet pas de déceler des différences significatives d'avec l'ordonnance fribourgeoise telle que décrite par le Tribunal fédéral. L'art. 3 prévoit également la fin des autorisations accordées à bien plaie au 31 décembre 2008, à moins qu'un contrat nature soit conclu. L'art. 6 définit le " contrat nature " comme un contrat (certes en le qualifiant non pas de contrat de droit administratif mais de " convention personnelle d'usage à bien plaie du terrain ") entre l'Etat propriétaire du fonds et un propriétaire de chalet qui règle les droits et les obligations des propriétaires voulant maintenir leurs chalets de vacances au-delà du 31 décembre 2008 (al. 1 et 2). Les art. 6 à 9 fixent l'objet du contrat, les principes, la durée et la résiliation, le contrôle et l'exécution des mesures. Il en ressort de même que la surface est mise à disposition du propriétaire contre une redevance, que l'utilisation des constructions et des surfaces extérieures est soumise à des restrictions, que les aménagements existants doivent être régularisés voire supprimés s'ils sont contraires aux buts de protection, que les travaux aux chalets se limitent aux travaux d'entretien, que les contrats conclus pour cinq ans sont renouvelables et que les bâtiments faisant l'objet du contrat peuvent être transmis aux descendants en ligne directe du bénéficiaire, son conjoint ou son partenaire enregistré. Certes, les situations vaudoise et fribourgeoise diffèrent sur des points importants. Ainsi, les chalets vaudois sont tous situés sur le domaine privé de l'Etat, ce qui n'est pas le cas dans le canton de Fribourg; ils sont érigés sur deux communes seulement, au lieu de quatre sur Fribourg; par ailleurs, tous les chalets vaudois sont situés en zones de réserves naturelles alors qu'il n'en va pas ainsi de l'ensemble des chalets fribourgeois (cf. notamment rapport fribourgeois n° 304, ch. 4.1 p.

207). Il reste que le Tribunal fédéral fonde sa qualification (celle d'une réglementation accompagnant un plan d'affectation) sur des dispositions de l'ordonnance fribourgeoise que l'on retrouve pratiquement dans les mêmes termes dans l'arrêté vaudois. bb) Le Tribunal fédéral a qualifié l'ordonnance fribourgeoise précitée du 27 novembre 2007 de plan d'affectation pour un second motif, ainsi rédigé: " S'ajoute à cela le fait que le règlement du 6 mars 2002 accompagnant le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel prévoit à son article 12 [recte: 13] que "la situation des résidences secondaires existantes est réglée par la législation spéciale". L'ordonnance du 27 novembre 2007 peut ainsi être comprise comme étant la "législation réservée" par ledit article. Partant, elle est soumise aux exigences prévues par l'art. 33 LAT en matière de protection juridique. (...) " A cet égard, le SDT insiste sur le fait que l'art. 13 al. 4 du règlement accompagnant la décision de classement vaudoise ne renvoie pas à la législation spéciale et est très clair sur le sort réservé aux chalets. Or, la procédure d'approbation de la décision de classement respecte les exigences de l'art. 33 LAT. Par ailleurs, toujours selon le SDT, la première mise à jour du plan directeur cantonal se réfère au plan directeur intercantonal de 1982, qui prévoit la démolition des chalets à l'échéance des droits. Le contrat nature ne fait que préciser les modalités de mise en œuvre des dispositions de ces plans et de la décision de classement qui prévoit à terme la disparition des chalets. Aussi le SDT en déduit-il que les jugements précités du Tribunal fédéral et du Tribunal cantonal fribourgeois sont sans portée pour le canton de Vaud. L'art. 13 al. 4 du règlement accompagnant la décision de classement vaudoise, qui n'autorise les travaux d'entretien et de rénovation des chalets que pour autant que les requérants soient " au bénéfice d'un titre juridique suffisant " n'est pas d'une extrême clarté. Ainsi, il ne précise pas la nature des titres juridiques suffisants permettant le maintien d'un chalet existant. On a vu plus haut la thèse des recourants, qui considèrent que l'on vise ici les DDP, alors que l'arrêté du 5 décembre 2007 donne au contraire une autre acception à cette notion, puisque le maintien pourrait être lié, non plus à des DDP, mais à des contrats nature. De plus, l'art. 13 al. 4 précité est muet sur les conditions auxquelles un tel titre juridique pourrait être renouvelé, voire accordé. Quoi qu'il en soit, on le voit ici assez clairement: comme déjà dit (cf. supra consid. 4a), l'arrêté vise à préciser, voire à modifier dans le sens d'un assouplissement, le régime applicable aux chalets existants tel que défini par l'art. 13 al. 4 précité (voir aussi arrêt AC.2008.0302 de ce jour consid. 5b). Ainsi, malgré les objections du Conseil d'Etat et du SDT, force est à la cour de céans de se rallier quant à la qualification du contenu de l'arrêté du 5 décembre 2007 à la conclusion retenue par le Tribunal fédéral pour l'ordonnance fribourgeoise. Dans les deux cas, il s'agit d'une réglementation accompagnant un plan d'affectation, qui doit matériellement être assimilée à un tel plan. c) En conséquence, les règles applicables au plan d'affectation auraient dû être respectées pour l'adoption de l'ACVNe. Tel est le cas notamment de l'exigence d'une enquête publique, posée par l'art. 33 al. 1 LAT (et par les dispositions vaudoises correspondantes). Or, même si l'arrêté a été adopté à l'issue d'une large concertation, il n'a pas fait l'objet d'une telle enquête. L'ACVNe doit ainsi être annulé. La question de savoir si l'absence d'enquête publique doit entraîner non seulement l'annulation de l'arrêté, mais la constatation de sa nullité (cf. ATF 114 Ib 180 retenant la nullité d'un plan d'affectation adopté sans enquête publique) souffre de rester indéfinie en l'espèce. d) Il n'y a au surplus pas lieu de traiter plus avant les arguments de fond des recourants qui contestent la conformité de l'arrêté attaqué avec les dispositions de la LPN. L'issue de la procédure rend en effet cet examen prématuré. IV. Frais et dépens

E. 5

Vu ce qui précède, le recours doit être admis en tant qu'il concerne l'ACVNe et cet arrêté doit être annulé. Le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il s'en prend à la modification du plan directeur de 1982. Les recourants, qui l'emportent pour l'essentiel ont droit à des dépens. Tel n'est en revanche pas le cas des intimés ARSUD et consorts, qui ont maintenu leurs conclusions tendant à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet (peu importe qu'ils réclament une telle indemnité en se fondant sur la non-conformité au droit fédéral de la procédure choisie par l'Etat). Vu les circonstances, il est renoncé à prélever un émolument judiciaire.

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