

VD_OMNI AC.2010.0060 vom 26. Januar 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0060

FR: VD_OMNI AC.2010.0060 du 26 janvier 2012

IT: VD_OMNI AC.2010.0060 del 26 gennaio 2012

Regeste

BLASER, HALDEMANN, FOVANNA-HALDEMANN, NEIGER, HEBEISEN, LINDER, LINDER, LINDER/Service des eaux, sols et assainissement, Municipalité de Cudrefin, Service des forêts, de la faune et de la nature | Recours contre le retrait d'autorisations d'usage de places d'amarrage et l'ordre de démolition de pontons, sis dans un secteur protégé de la rive sud du lac de Neuchâtel. Modalités et articulation des régimes de protection des biotopes, biotopes dignes de protection, biotopes d'importance nationale, végétations des rives, sites marécageux, marais, zones alluviales et paysages (c. 7). Le secteur en cause est soumis à une décision de classement interdisant la navigation, de sorte que l'utilisation de bateaux ne justifie pas le maintien des pontons. La décision de classement autorisant néanmoins la baignade estivale, la possibilité d'exercer cette activité doit être maintenue, dans la mesure permise par les dispositions de protection de la nature. A cet égard, si la roselière existant sur une partie du secteur doit être considérée comme un biotope digne de protection et qu'elle se situe dans un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, elle ne se trouve pas dans des zones alluviales ou de bas-marais d'importance nationale, mais entre ces zones. Elle ne constitue donc pas un biotope d'importance nationale. Sa protection n'a dès lors pas la portée définie à l'ordonnance sur les bas-marais ou à l'ordonnance sur les zones alluviales, qui prévoient notamment de conserver intacts les objets inventoriés. Tout bien pesé, les recourants ne peuvent cependant prétendre par commodité à un ponton privé devant chacune de leurs parcelles, d'autant moins qu'ils ont accès au ponton communal, distant d'au maximum 60 m (c. 9). Les principes de protection de la situation acquise - fondés notamment sur l'existence de longue date d'autorisations d'usage du domaine public - ne conduisent pas à une autre conclusion (c. 10).

Erwägungen

E. 1

Les recourants dénoncent en premier lieu une violation de leur droit d'être entendus. D'une part, ils reprochent au SESA d'avoir rendu ses décisions sans leur donner la possibilité de se déterminer au préalable et affirment que la séance aménagée le 9 septembre 2010 n'a pas permis de réparer la violation dénoncée, pas plus que la procédure devant le Tribunal cantonal. D'autre part, ils relèvent que certaines décisions n'ont pas été notifiées à tous les propriétaires concernés, sans qu'il n'y ait eu une quelconque élection de domicile en faveur de l'un d'entre eux. Ainsi, la décision relative à l'autorisation 88 n'a été notifiée qu'à Pierre Haldemann, à l'exclusion de Marie-Louise Fovanna, et la décision concernant l'autorisation 87 n'a été notifiée qu'à Claudie Linder, et non pas à Ariane et Delphine Linder. a) Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al.

E. 2

La chancellerie d'Etat tient un registre de ces délégations de compétences. Une délégation de compétence décisionnelle est dès lors en principe valide si elle respecte les conditions de l'art. 67 LOCE. Ces critères sont remplis en l'espèce. En effet, selon la liste de mars 2006 des délégations de compétences du Département de la sécurité et de l'environnement au SESA, la compétence d'autoriser des installations peu importantes ou temporaires au sens de l'art. 83 al. 2 RLLC est déléguée au "Chef du Service des eaux, sols et assainissement, avec pouvoir de substitution au Chef de la Division Economie hydraulique et au Chef de la Division Administration". Or, le Conseil d'Etat a approuvé cette liste par décision du 12 avril 2006 et ordonné l'inscription des délégations en cause, par la Chancellerie d'Etat, au registre des délégations de compétences. Enfin, bien que la liste de mars 2006 n'ait pas été expressément mise à jour depuis les modifications législatives évoquées ci-avant, il est manifeste que la délégation au sens de l'ancien art. 83 al. 2 RLLC conserve sa validité aujourd'hui, l'autorité compétente selon la loi (soit le département), de même que l'objet de la délégation (soit une concession d'utilisation des eaux du domaine public pour des installations temporaires ou peu importantes), restant identiques. d) Ainsi, les décisions attaquées ont été rendues par une autorité compétente, soit le chef du SESA sur délégation valide du département.

E. 2.2

p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral détermine le contenu et la portée de l'art. 29 al. 2 Cst. au regard de la situation concrète et des intérêts en présence (ATF 135 I 279 consid. 2.2; 123 I 63 consid. 2d p. 68 ss). Il prend notamment en considération, d'une part, l'atteinte aux intérêts de la personne touchée, telle qu'elle résulte de la décision en cause, et, d'autre part, l'importance et l'urgence de l'intervention administrative (ATF 135 I 279 consid. 2.2; 2P.63/2003 du 29 juillet 2003 consid. 3.2). D'une manière générale, plus la décision est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts de la personne touchée, plus le droit d'être entendu doit lui être accordé et reconnu largement (ATF 135 I 279 consid. 2.2; 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197; voir aussi ATF 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 4.3, avec réf.). Il faut en outre tenir compte des garanties que la procédure offre globalement à cette personne pour sa défense; en particulier, on se montrera moins exigeant sur le strict respect du droit d'être entendu s'il existe une possibilité de porter la contestation devant une autorité de recours exerçant un pouvoir d'examen complet (ATF 135 I 279 consid. 2.2; 123 I 63 consid. 2d p. 69 ss; 111 Ia 273 consid. 2b), pour autant que la violation ne soit pas particulièrement grave (ATF 135 I 279 consid. 2.2; 126 I 68 consid. 2). b) Comme le SESA le reconnaît lui-même (cf. courrier du 19 octobre 2010), il n'est pas certain en l'espèce que le droit d'être entendu des recourants ait été respecté dès le début de la procédure, dans la mesure où le SESA les a certes tenus informés des décisions qu'il envisageait de rendre, mais ne les a pas expressément invités à s'exprimer à cet égard. La question souffre néanmoins de demeurer indéterminée dès lors que le vice éventuel a été réparé pendant la présente procédure. Le SESA, le SFFN et la municipalité ont d'une part entendus les recourants lors de la séance aménagée à cet effet le 9 septembre 2010; ceux-ci ont pu s'y exprimer de manière complète, même si cette séance ne répondait pas à l'un des buts du droit d'être entendu, à savoir permettre au justiciable d'influencer la décision à rendre, dès lors que le SESA avait annoncé d'emblée qu'il n'entendait pas revenir sur sa décision. D'autre part, compte tenu de l'instruction complète menée par le Tribunal cantonal, comportant notamment une audience avec inspection locale, ainsi que du libre pouvoir d'examen de ce tribunal, on retiendra que le vice éventuel a en définitive été intégralement réparé. Pour le surplus, si l'on peut regretter que les

décisions attaquées n'aient pas été notifiées à la totalité des copropriétaires, il est établi que cette lacune n'a pas empêché les intéressés de prendre connaissance des prononcés et de recourir valablement et à temps contre ceux-ci. Les griefs tenant au droit d'être entendu doivent ainsi être écartés.

E. 3

Sur le fond, on rappellera en liminaire que la situation des maisons de vacances des recourants - sises dans une zone à bâtir communale en vertu de DDP - n'est pas remise en cause. Seuls les pontons font l'objet de la présente procédure. Par ailleurs, la question du maintien des pontons doit être examinée en deux volets, soit d'abord le point de savoir s'ils pourraient être aménagés au regard du droit actuel (consid. 4 à 9) et ensuite, dans la négative, s'ils peuvent être néanmoins maintenus en application des principes de protection de la situation acquise (consid. 10).

E. 4

Les recourants affirment en premier lieu que la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP; RSV 721.1), respectivement la LLC, leur donnent droit à une autorisation d'usage du domaine public permettant d'implanter des pontons au droit de leur DDP. L'art. 2 al. 1 LLC déjà évoqué prévoit que l'utilisation des eaux du domaine public implique une autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux du domaine public. L'art. 25 LLC dispose que s'il n'existe pas de motifs d'intérêt général de refuser l'autorisation, le département soumet la demande à une enquête publique. Par ailleurs, aux termes de l'art. 12 al. 1 let. a LPDP, sont subordonnés à l'autorisation préalable du département tout ouvrage de même que toute intervention dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau. D'après l'art. 8 al. 1 du règlement du 29 août 1958 sur la police des eaux dépendant du domaine public (RLPDP; RSV 721.01.1), s'il n'existe pas de motif d'intérêt général de refuser la demande, le département soumet celle-ci à une enquête de dix jours au greffe municipal de la commune intéressée où le projet peut être consulté. Il résulte des dispositions qui précèdent que les recourants ne peuvent prétendre à l'implantation de pontons dans le lac de Neuchâtel que s'il n'existe pas de motif d'intérêt général de refuser leur demande. Par motif d'intérêt général, on entend notamment les exigences de l'aménagement du territoire et de protection de la nature (cf. consid. 5 et 9 infra).

E. 5

a) La construction d'un ponton implique la délivrance d'une autorisation fondée sur la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). A cet égard, il convient tout d'abord d'examiner si une autorisation ordinaire peut être délivrée en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT au motif que l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Dans l'ATF 132 II 10, le Tribunal fédéral a rappelé qu'une zone lacustre fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, qui comprennent notamment les cours d'eau, les lacs et leurs rives (art. 17 al. 1 let. a LAT). Il a relevé à ce propos que, dans la mesure où un ponton est nécessaire pour permettre l'accès au lac du propriétaire riverain, compte tenu notamment de l'absence d'autres aménagements artificiels de la rive permettant aux nageurs d'entrer directement dans l'eau et aux bateaux d'accoster, ce type d'accès fait partie de l'utilisation normale de la rive du lac par le propriétaire du fond riverain, sous réserve qu'il soit possible et juridiquement admissible selon le droit cantonal sur l'utilisation du domaine public et conformément aux

prescriptions spéciales sur la protection de la nature (ATF précité consid. 2.5 p. 18 s.). Le Tribunal fédéral en a déduit que, dans cette hypothèse, les ouvrages nécessaires à cet accès sont en principe conformes à l'affectation de la zone à protéger, au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT en relation avec l'art. 17 LAT. Il précise cependant que la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone est une simple condition préalable à l'octroi d'une autorisation. S'agissant d'une installation prévue hors de la zone à bâtir, la conformité est, de façon générale, liée à la nécessité, la construction devant notamment être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire. Le Tribunal fédéral ajoute que doivent également être prises en compte les exigences de la LPN, qui tend à la protection des biotopes (art. 18 ss LPN), notamment de la végétation des rives (art. 21 LPN), ou encore celles de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0), qui vise à la préservation des rives naturelles et de la végétation aquatique servant de frayères aux poissons ou d'habitat à leur progéniture (art. 7 ss LFSP) (ATF précité consid. 2.4 p. 16 s. et 2.7 p. 20). b) En l'espèce, la conformité des pontons à la zone, au sens des art. 17 et 22 LAT, n'est pas contestée. En effet, les pontons répondent au besoin objectif des propriétaires, dès lors que l'état naturel de la rive, tel que constaté par la cour lors de l'inspection locale, empêche les propriétaires d'accéder librement au lac pour embarquer sur un bateau ou y débarquer, de même que pour y nager. De plus, les dimensions des pontons ne sont pas excessives pour leur usage. Il n'est pas davantage possible d'exiger des recourants qu'ils s'entendent avec des propriétaires voisins pour l'utilisation commune d'un seul ponton (AC.2007.0321 du 30 avril 2008 consid. 2a), faute de moyen juridique permettant d'exiger une telle prestation du propriétaire du ponton en cause (la question du ponton communal étant néanmoins réservée, cf. consid. 9b infra). c) Cela étant, la conformité de l'installation à la zone ne constitue qu'une simple condition préalable à l'octroi d'une autorisation, qui ne peut être délivrée que lorsque les autres conditions prévues par le droit fédéral et le droit cantonal sont satisfaites. Il reste ainsi à examiner si des éléments relevant de la protection de la nature et du paysage s'opposent aux pontons litigieux.

E. 6

Comme déjà dit (cf. partie "En fait", let. C), les eaux du secteur des Chavannes, qui baignent les pontons en cause, entrent dans le champ de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (ci-après: IFP) et de l'Inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ci-après: ISM). La roselière située à l'Est, devant la "maison du pêcheur" est en outre protégée par l'Inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale (ci-après: IBM); il en va de même de la roselière située à l'Ouest, devant les DDP 87 et 82. Enfin, cette seconde roselière est également soumise à l'Inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale (ci-après: IZA). Le secteur est encore protégé par la décision de classement 2001/2002 des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, et entre dans le champ d'application du plan directeur de 1982. Il n'est pas inutile de circonscrire brièvement les dispositions relatives à ces différents régimes de protection (cf. infra consid. 7 [droit fédéral] et 8 [droit cantonal]), avant d'examiner le cas d'espèce (cf. infra consid. 9).

E. 7

OPN). De surcroît, l'art. 14 al. 2 OPN prévoit des mesures visant à sauvegarder et, si nécessaire, à reconstituer leurs particularités et leur diversité biologique (let. a), un entretien, des soins et une surveillance assurant à long terme l'objectif de la protection (let.

b), des mesures d'aménagement permettant d'atteindre l'objectif visé par la protection, de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs (let. c). La protection des biotopes n'est ainsi pas de caractère absolu: ils sont soumis à une pesée des intérêts qu'ils n'emportent pas aveuglément (Sidi-Ali, op. cit., ch. 3.1.4.2 p. 119 et la référence citée, soit Arnold Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in RSJ 2008 p. 81 ss, spéc. p. 84 ss). b) Si l'art. 18 LPN instaure une protection générale, l'art. 21 LPN introduit en sus une protection spéciale - accrue - en faveur de la végétation des rives. Cette disposition précise ainsi que la végétation des rives (roselières et jonchères, végétation alluviale et autres formations végétales naturelles riveraines) ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière (al. 1). Dans la mesure du possible, les cantons veillent à ce que les rives soient couvertes d'une végétation suffisante ou du moins à ce que soient réalisées les conditions nécessaires à son développement (al. 2). S'agissant des exceptions possibles à l'interdiction de défrichement prévue à l'art. 21 al. 1 LPN, l'art. 22 LPN dispose notamment que l'autorité cantonale compétente peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux (al. 2). La protection de la végétation des rives n'est dès lors pas absolue. C'est le lieu de relever également que l'art. 53 de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation dans les eaux suisses (ONI; RS 747.201.1) prévoit à son al. 3 qu'il est interdit de naviguer dans les champs de végétation aquatique tels que roseaux, joncs et nénuphars. En règle générale, on observera une distance d'au moins 25 m. En outre, l'art. 59 al. 1 de cette même loi édicte qu'il est interdit de stationner dans les roseaux. Une distance de 25 m au moins doit être observée. c) Les art. 23a ss LPN prévoient également une protection spéciale en faveur des marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. aa) S'agissant des marais d'une beauté particulière et d'importance nationale, l'art. 23a LPN renvoie aux dispositions relatives aux biotopes d'importance nationale, notamment à l'art. 18a LPN. Ainsi, l'ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais; RS 451.33) s'inscrit dans le cadre des inventaires prévus par l'art. 18a LPN. Selon l'art. 4 de cette ordonnance, les objets doivent être " conservés intacts "; dans les zones marécageuses détériorées, la régénération sera encouragée dans la mesure où elle est judicieuse. Font notamment partie de ce but la conservation et le développement de la flore et de la faune indigènes et des éléments écologiques indispensables à leur existence ainsi que la conservation des particularités géomorphologiques. L'art. 5 ajoute que les cantons, après avoir pris l'avis des intéressés (art. 3 al. 1 et 2), prennent les mesures de protection et d'entretien adéquates pour conserver intacts les objets, en accordant une importance particulière au maintien et à l'encouragement d'une exploitation agricole adaptée. En d'autres termes, la protection des bas-marais d'importance nationale - constituant des biotopes d'importance nationale - est absolue. bb) En ce qui concerne les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, l'art. 23b al. 1 LPN définit un site marécageux comme " un paysage proche de l'état naturel, caractérisé par la présence de marais. Une étroite relation écologique, visuelle, culturelle ou historique unit les marais au reste du site ". L'al. 2 de cette disposition précise les conditions auxquelles un site marécageux est d'une beauté particulière et d'importance nationale. L'al. 3 prévoit que le Conseil fédéral désigne les sites marécageux répondant à ces conditions. Selon l'art. 23c LPN, la protection a pour but général de sauvegarder les éléments naturels et culturels des sites marécageux qui leur confèrent leur beauté particulière et leur importance nationale (al.

1). Les cantons veillent à la concrétisation et à la mise en oeuvre des buts de la protection (al. 2). A teneur de l'art. 23d LPN, l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux (al. 1); sont en particulier admis à la condition prévue à l'al. 1, l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement (al. 2 let. b). L'ordonnance du 1^{er} mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ordonnance sur les sites marécageux; RS 451.35) a été édictée sur la base de ces dispositions. Elle recense les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, au titre de l'inventaire fédéral du même nom (ISM). Les secteurs inscrits comme sites marécageux à cet Inventaire fédéral ne constituent certes pas des biotopes dans toute leur étendue. Toutefois, ils englobent les biotopes d'importance nationale faisant l'objet de l'ordonnance sur les bas-marais (ou de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les hauts-marais; RS 451.32), à savoir des marais d'importance nationale, étant précisé que le régime juridique de ces biotopes marécageux est réglé par ces ordonnances spécifiques, plus que par l'ordonnance sur les sites marécageux. En outre, l'ordonnance sur les sites marécageux régleme la situation d'autres biotopes appartenant à un site marécageux de l'Inventaire lorsqu'ils sont considérés comme éléments caractéristiques de l'ensemble (cf. ci-après art. 4 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux), même s'ils ne sont pas inscrits à l'ordonnance sur les bas-marais (ou à l'ordonnance sur les hauts-marais). Ainsi, lors de l'application, au sein d'un site marécageux, du régime général de protection des biotopes en vertu de l'art. 18 LPN, une attention accrue doit être portée à un biotope considéré comme caractéristique de l'ensemble, même il n'est pas répertorié dans l'ordonnance sur les bas-marais (ou l'ordonnance sur les hauts-marais) (Karin Sidi-Ali, op. cit., n° 2.2.8 p. 36 s.). Selon l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux, le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale (let. a); les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux seront sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures traditionnelles de l'habitat (let. b); les espèces végétales et animales protégées en vertu de l'art. 20 OPN, ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares figurant dans les Listes rouges publiées ou approuvées par l'office fédéral seront particulièrement ménagées (let. c). L'art. 5 ajoute que les cantons veillent en particulier à ce que les biotopes au sens de l'art. 18 al. 1 bis LPN, qui se trouvent à l'intérieur d'un site marécageux soient désignés (al. 2 let. b) et que l'exploitation à des fins touristiques et récréatives soit en accord avec les buts visés par la protection (al. 2 let. e). L'art. 8 de la même ordonnance précise, sous l'intitulé " réparation des dommages ", que les cantons veillent à ce que les atteintes déjà portées à des objets soient réparées le mieux possible, chaque fois que l'occasion s'en présente. Cela étant, la lecture des art. 23d LPN et 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux montre que la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale n'est pas aussi stricte que la protection des bas-marais d'importance nationale (ou des hauts-marais d'importance nationale). d) L'ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (ordonnance sur les zones alluviales; RS 451.31) s'inscrit également, à l'instar de l'ordonnance sur les bas-marais (ou les hauts-marais) dans le cadre des inventaires des biotopes d'importance nationale prévus par l'art. 18a LPN. A l'instar de l'ordonnance sur les bas-marais, elle dispose à son art. 4 que les objets doivent être " conservés intacts " (al. 1); font notamment partie de ce but la conservation et le développement de la flore et de la faune indigènes typiques des zones

alluviales et des éléments écologiques indispensables à leur existence (let. a). L'al. 2 de l'art. 4 admet néanmoins des dérogations du but visé par la protection, pour des projets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination et qui sont destinés à assurer la sécurité de l'homme face aux effets dommageables de l'eau ou qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale également. L'auteur de l'atteinte doit être tenu de prendre toutes mesures possibles pour assurer la protection, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat de la zone alluviale. e) L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) est basé sur les art. 5 ss LPN. D'après l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet " mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ". L'art. 2a de l'ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP; RS 451.11) dispose que les cantons tiennent compte de l'IFP lors de l'établissement de leurs plans directeurs. L'IFP n'a ainsi force obligatoire que pour la Confédération et dans le cadre de l'exécution de tâches qui lui incombent (cf. art. 6 al. 2 LPN). On précisera que les art. 5 ss LPN (et notamment l'art. 6 LPN) s'appliquent aux objets des inventaires IFP (et ISOS), alors que les art. 18 ss LPN s'appliquent aux objets d'inventaires de biotopes d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais, ordonnance sur les hauts-marais, ordonnance sur les zones alluviales notamment), régionale ou locale (Sidi-Ali, op. cit., n° 2.4.5.3 p. 69).

E. 8

a) Sur le plan cantonal, le règlement de la décision de classement 2001/2002, dispose que: Art. 10 Secteurs lacustres (...) Le débarquement est interdit sur les rives constituées de marais et de forêts-refuge hors des plages et des cheminements indiqués sur les plans. Il est interdit de pénétrer dans les champs de végétation aquatique tels que roseaux, joncs ou nénuphars. En dehors des plages autorisées, on observera une distance d'au moins 25 mètres. Les dispositions découlant de la législation sur la navigation intérieure sont réservées. Art. 11 Secteurs lacustres d'accès limité, autorisés à la navigation et à la baignade estivale En complément aux dispositions de l'art. 10, il est interdit de naviguer avec des bateaux et autres engins flottants et de se baigner dans ces secteurs. La navigation et la baignade sont toutefois autorisées entre le 1^{er} juin et le 3^{ème} lundi du mois de septembre. Art. 12 Secteurs lacustres interdits à la navigation et à la baignade En complément aux dispositions de l'art. 10, il est interdit de naviguer avec des bateaux et autres engins flottants et de se baigner dans ces secteurs durant toute l'année. La baignade est autorisée au droit des plages mentionnées sur le plan entre le 1^{er} juin et le 3^{ème} lundi du mois de septembre. Art. 13 Secteurs terrestres (...) (...) Il est interdit de construire en dehors des secteurs agricoles protégés. Seuls sont autorisés les travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments (tels que résidences secondaires), installations licites existantes et pour autant que les requérants soient au bénéfice d'un titre juridique suffisant. Art. 21 Disposition transitoire L'ancrage de bateaux est autorisé aux ayants droit dans le secteur lacustre bordant le secteur de résidences secondaires des Grèves de la Motte, jusqu'à échéance des droits d'amarrage. (...)" b) Enfin, le plan directeur de 1982 dispose, à son Annexe I intitulée "Mesures générales": 2. Navigation de plaisance 2.1. a. Faire respecter les règles de navigation édictées dans l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses du 8.11.1978 (RS 747.201.1) notamment l'article 53. b. Elaborer des prescriptions cantonales spécifiques et localisées au large des zones protégées et des plages publiques en consultant préalablement les organes et associations intéressés. c. Informer les usagers du

plan d'eau de ces nouvelles dispositions. 2.2. a. Inventorier le nombre d'embarcations par catégorie, par lac et par lieu d'amarrage. b. Inventorier le nombre de places concédées à l'amarrage soit par les ports, les passerelles et sur les passerelles privées. Distinguer les emplacements illicites des autres. c. Inventorier les besoins en places d'amarrage à terre et à l'eau en fonction des listes d'attente dans les ports. d. Inventorier les places d'amarrage libres dans les ports. e. Procéder par comparaison des chiffres obtenus en a, b, c et d, au regroupement des amarrages sauvages dans les ports existants et, au besoin, prévoir les possibilités d'accueil des embarcations par commune, ce programme permettra de prendre en considération le bien-fondé des projets présentés à l'Etat (demande de concession portuaire). f. (...) g. Mettre en demeure les propriétaires de passerelles non licites de régulariser leur situation ou de supprimer leur passerelle. h. (...) A son annexe II intitulée "Mesures particulières", le plan directeur de 1982 prévoit notamment, s'agissant de la Commune de Cudrefin: 16. Cudrefin 16.1 Zone naturelle a. Protection, gestion et entretien des roselières et des prairies à litière, de la forêt riveraine et de la forêt de pente. b Définition d'un périmètre et d'un statut de réserve naturelle en accord avec les instances intéressées, au sud-ouest du village. c. Réglementation de la navigation de plaisance, interdiction de pénétrer et d'accoster dans les roselières, d. Suppression des passerelles et des amarrages sauvages, et regroupement des bateaux dans les ports de Cudrefin. e. - f. (...) 16.2. Mesures d'encouragement en faveur de la commune pour l'étude et la réalisation des possibilités d'extension et de mise en valeur du périmètre: a. Protection des roselières existantes. b. Aménagement et balisage de sécurité des plages. c. Suppression des passerelles et amarrages sauvages et regroupement des bateaux dans les ports. d. (...) 16.3. Maintien de la concordance entre le plan des zones et le plan directeur des rives en respectant les objectifs généraux de ce dernier.

E. 9

a) En l'espèce, il ressort de l'examen du plan de la décision de classement que la navigation est interdite toute l'année dans les eaux baignant les pontons du secteur des Chavannes, mais que la baignade y est autorisée en été. Ces eaux sont ainsi régies par l'art. 12 du règlement de la décision de classement. Celle-ci étant entrée en force, elle ne peut être remise en cause. L'interdiction de navigation dans ce secteur couvert par l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale répond du reste au but de protection de l'ordonnance sur les sites marécageux. Elle correspond en outre à l'art. 53 ONI qui proscribit notamment de naviguer dans les champs de végétation aquatique, ainsi qu'à l'objectif du plan directeur de 1982, qui vise notamment à réglementer la navigation de plaisance, à interdire aux bateaux de pénétrer et d'accoster dans les roselières, et à regrouper les bateaux dans les ports de Cudrefin (cf. ch. 2.1 des mesures générales et ch. 16.1 let. c et d des mesures particulières). Il découle de ce qui précède que selon la décision de classement interdisant la navigation dans le secteur des Chavannes, les pontons ne peuvent être utilisés pour embarquer ou débarquer des passagers, encore moins pour y amarrer des bateaux à demeure. La nécessité d'accéder à un bateau depuis la rive ne saurait donc justifier le maintien des pontons en l'espèce. Ce d'autant plus que l'agrandissement du port communal de Cudrefin offre la possibilité de déplacer les embarcations situées dans le secteur des Chavannes et de réparer ainsi l'atteinte déjà portée au site marécageux (cf. art. 8 de l'ordonnance sur les sites marécageux). La question de la nécessité des pontons ne se pose donc plus en termes de places d'embarquement, de débarquement ou d'amarrage au droit des DDP des recourants, mais uniquement sous l'angle de la baignade (cf. consid. 9b ci-dessous). b) La baignade étant autorisée dans le secteur des Chavannes par l'art. 12 de la

décision de classement, ne fût-ce qu'en été, la possibilité d'y exercer cette activité doit être maintenue, dans la mesure permise par les dispositions fédérales de protection de la nature et du paysage. aa) A cet égard, il faut relever d'emblée que si la roselière existant sur une partie du secteur des Chavannes doit être considérée par définition comme un biotope digne de protection (cf. art. 18 al. 1 bis et 21 LPN mentionnant expressément les roselières) et qu'elle se situe dans un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, elle ne se trouve pas dans des zones alluviales ou de bas-marais d'importance nationale, mais entre ces zones. Elle ne constitue donc pas un biotope d'importance nationale. Sa protection n'a dès lors pas la portée définie dans l'ordonnance sur les bas-marais ou l'ordonnance sur les zones alluviales, qui prévoient notamment de conserver intacts les objets inventoriés. Ainsi, il suffit que l'autorisation de baignade et les aménagements y relatifs respectent, pour la roselière occupant une partie du secteur des Chavannes, les exigences de sauvegarde des biotopes dignes de protection (cf. art. 18 al. 1 ter et 21 LPN, art. 14 al. 2 OPN) et, pour tout le secteur, les exigences de sauvegarde des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (cf. art. 23d al. 1 LPN, art. 4 et 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux). Le site étant de surcroît inscrit à l'IFP, il sied de prendre en considération les exigences de protection du paysage. Comme déjà dit (cf. consid. 7c/bb), selon l'art. 23d al. 1 LPN en particulier, l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles pour autant qu'ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux (voir aussi art. 4 al. 1 let. b et 5 al. 2 let. c de l'ordonnance sur les sites marécageux). Notamment, l'art. 4 al. 1 let. a de l'ordonnance sur les sites marécageux dispose que le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site ou à son importance nationale. Il s'agit encore, selon la let. c de cette disposition, de ménager particulièrement les espèces végétales et animales protégées en vertu de l'art. 20 OPN, ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares figurant dans les "Listes rouges" publiées ou approuvées par l'OFEV. L'art. 5 al. 2 let. e de l'ordonnance sur les sites marécageux autorise quant à lui l'exploitation des sites marécageux à des fins touristiques et récréatives, mais à condition qu'elles se concilient avec les buts visés par la protection. bb) Vu la configuration des lieux, notamment le peu de profondeur de l'eau, il est malaisé d'y accéder depuis la rive en l'absence de ponton. Or, il ne semble guère concevable que les auteurs du plan de classement aient entendu ne permettre l'accès à la natation dans ce secteur non pas par la rive sise au droit de celui-ci, mais par une autre rive, en contournant la roselière. Une interprétation de la décision de classement précitée conforme au droit fédéral, notamment à l'art. 5 al. 2 let. e de l'ordonnance sur les sites marécageux autorisant l'exploitation des sites marécageux à des fins touristiques et récréatives, plaide ainsi pour le maintien d'un aménagement facilitant l'accès au lac, afin de permettre aux nageurs d'user de leur droit de se baigner dans le secteur des Chavannes. Cela ne signifie toutefois pas que l'art. 12 de la décision de classement et l'art. 5 al. 2 let. e de l'ordonnance sur les sites marécageux imposent de maintenir la totalité des pontons. Il ne fait en effet pas de doute que des pontons aussi nombreux portent atteinte aux éléments caractéristiques du site et à sa faune au sens des art. 23d al. 1 LPN et des art. 4 al. 1 let. a, b et c de l'ordonnance sur les sites marécageux, notamment en termes de préservation du paysage naturel et dans la mesure où ils compromettent la tranquillité nécessaire aux espèces en danger, ou vulnérables, qui y nichent. On souligne en particulier que le blongios nain et le grèbe castagneux, dont la présence sur le site est mentionnée par le SFFN, figurent sur la Liste rouge des oiseaux nicheurs, éditée par l'OFEV en 2010, au titre d'espèces en danger, respectivement vulnérables. Enfin, il sied de se référer au plan directeur de 1982,

qui vise clairement à réduire le plus possible les pontons et les amarrages, et à les regrouper dans les ports, de manière à protéger les roselières existantes. Les recourants ne peuvent ainsi prétendre, par commodité, à un ponton privé devant chacune de leurs parcelles. Surtout, les recourants ont accès au ponton communal, qu'ils peuvent utiliser à des fins de baignade. Par sa longueur - d'environ 60 m - celui-ci est du reste plus approprié à cette activité que les pontons privés des recourants, de 10 à 20 m seulement, dès lors qu'il permet d'atteindre d'emblée des eaux plus profondes et moins gagnées par la roselière. Il occupe de surcroît une position centrale parmi les pontons des recourants, et n'est distant du plus éloigné que de 60 m environ. On rappellera enfin que l'existence de ce ponton n'est pas formellement remise en cause actuellement, même si elle fait l'objet de discussions. c) Vu ce qui précède, compte tenu de la présence du ponton communal, la protection de la nature et du paysage s'oppose à l'implantation des pontons privés des recourants dans le secteur des Chavannes, en dépit de leur conformité à la zone au sens des art. 17 et 22 LAT (cf. consid. 5b supra). Il s'agit de surcroît en ce sens d'un motif prépondérant d'intérêt général, permettant à l'autorité intimée de refuser l'octroi d'autorisations d'usage du domaine public au sens des art. 25 LLC et 8 al. 1 RLPDP (cf. consid. 4 supra).

E. 10

Il reste à examiner si les pontons - existants - peuvent néanmoins être maintenus en vertu de dispositions relevant de la protection de la situation acquise. a) S'agissant de la protection des droits acquis, l'art. 25b al. 1 LPN prévoit que les cantons désignent les installations, les bâtiments et les modifications de la configuration du terrain réalisés après le 1^{er} juin 1983 dans les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, qui sont contraires aux buts visés par la protection et qui n'ont pas été autorisés avec force de chose jugée sur la base de zones d'affectation conformes à la LAT. Il sied de se référer également à l'art. 23d LPN, selon lequel l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux (al. 1); sont en particulier admis à la condition prévue à l'al. 1, l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement (al. 2 let. b). Enfin, entre en considération l'art. 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux, selon lequel les cantons veillent en particulier à ce que l'aménagement et l'exploitation admissibles selon l'art. 23d al. 2 LPN, ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux (let. c). L'art. 24c LAT relatif à la protection de la situation acquise pour les constructions et installations existantes hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, n'a de portée que dans le cadre des dispositions de protection de la nature susmentionnées. Il en va de même de l'art. 80 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), selon lequel les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives notamment à l'affectation de la zone, peuvent être entretenus ou réparés. b) Moor (op. cit., vol. III, 1992, ch. 6.4.4.2) distingue, s'agissant des titres juridiques permettant l'utilisation particulière du domaine public, les autorisations et les concessions. La première a la nature d'une décision, acte unilatéral, et elle en suit le régime; la seconde est un acte mixte, comportant des clauses unilatérales, d'autres bilatérales, suivant un régime contractuel. aa) En l'espèce, les titres juridiques dont bénéficient les recourants sont des autorisations, délivrées par le département et signées par celui-ci exclusivement, non pas des concessions (cf. art. 4 aLLC). Peu importe à cet égard qu'une redevance annuelle est perçue. bb) Une autorisation est révocable, mais sa modification n'est valable qu'en fonction du résultat d'une balance des intérêts en présence. Parfois,

l'administration munit l'autorisation d'une clause de précarité (Moor, op. cit., vol. III, 1992, ch. 6.4.4.5). Ainsi, l'insertion dans la décision d'une clause de retrait donne à la faculté conférée à l'administré un caractère précaire: l'autorité peut révoquer l'acte, sans être liée aux conditions générales de la révocation. Elle ne dispose cependant pas d'une entière liberté: le "retrait" doit être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public, dans un rapport cohérent avec l'objet même de la décision et de la législation qui la fonde; elle empêche donc surtout que, de bonne foi, l'administré réalise des investissements qui feraient obstacle à la révocation (Moor, op. cit., vol. II, 2011, ch. 1.2.4.3). Quel que soit son libellé, la clause de retrait ne donne pas pleine liberté à l'autorité: celle-ci ne peut se fonder sur des motifs arbitraires, mais doit invoquer des raisons pertinentes d'intérêt public (Moor, op. cit., vol. II, 2011, ch. 2.4.3.6; voir aussi AC.2010.0203 du 17 janvier 2012 consid. 3b). D'une manière générale, une révocation motivée par une raison qui n'aurait pas suffi à légitimer un refus serait arbitraire (Moor, op. cit., vol. III, 1992, ch. 6.4.4.5). En l'espèce, selon l'art. 2 des autorisations d'usage public délivrées aux recourants, l'autorisation est accordée à bien-plaire; le bénéficiaire peut être tenu en tout temps d'enlever et de faire disparaître, sans avoir droit à dédommagement, ni indemnité, les travaux qui font l'objet de cette autorisation. Il s'agit d'une clause de précarité au sens ci-dessus. Même si ces autorisations ont été régulièrement renouvelées, depuis plus de quarante ans à ce jour, les recourants ne pouvaient ignorer qu'elles demeuraient formellement à bien-plaire, et qu'ils pourraient être requis en " tout temps ", selon la teneur de l'autorisation, de démonter les pontons. A plus forte raison, cela vaut également pour Margaritha Blaser, dont le ponton n'a jamais formellement bénéficié d'une quelconque autorisation. Cela ne signifie pas que la révocation de l'autorisation, même à bien-plaire, ne soit pas soumise au respect des principes de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité. c) Conformément à l'art. 23d al. 2 let. b LPN, l'entretien et la rénovation d'installations réalisées légalement - à l'instar des pontons ici litigieux, le statut de celui de Margaritha Blaser étant néanmoins réservé - ne sont admissibles que s'ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques du site marécageux. En l'espèce, comme déjà vu (consid. 9b/bb supra), il ne fait toutefois pas de doute que le maintien des pontons porte atteinte au site marécageux, notamment en termes de préservation du paysage naturel et dans la mesure où ces ouvrages compromettent la tranquillité des espèces qui y vivent. L'intérêt public à préserver les rives naturelles et à supprimer ces installations de la surface lacustre est donc très important. Les législations de protection de la nature et du paysage sont par ailleurs des éléments nouveaux, qui n'entraient pas en considération lors de l'octroi des autorisations initiales. Le plan de classement n'a du reste été définitivement approuvé qu'en mai 2011. Il s'agit de changements de circonstances décisifs, propres à justifier une révocation d'autorisations. Les recourants soutiennent en vain que la présence d'une roselière immédiatement devant une zone constructible est une aberration, dès lors que le site en question fait précisément l'objet de la décision de classement qui ne peut plus être remise en cause. S'agissant de l'intérêt privé des recourants, il ressort du procès-verbal d'audience qu' hormis Claudie Linder et consorts, qui ne possèdent actuellement pas de bateau, tous les recourants disposent de places d'amarrage dans le port de Cudrefin. En définitive, les recourants utilisent leurs pontons comme lieu d'embarquement ou de débarquement: aucun bateau n'y est stationné de manière permanente. Quoi qu'il en soit, l'usage des pontons pour des bateaux relève exclusivement de la commodité personnelle. L'intérêt privé des recourants au maintien des pontons n'est certes pas négligeable, mais l'autorité l'a pris en considération dans la mesure du possible, en leur offrant la possibilité de bénéficier d'une place

d'amarrage au port communal désormais agrandi. Le seul désavantage de devoir parcourir quelque deux cents à quatre cents mètres pour atteindre le port ne suffit pas à renverser la pesée des intérêts. Notons au passage qu'il ne s'agit pas de supprimer tous les pontons privés dans le canton lorsque des places dans les ports publics sont disponibles, mais uniquement d'ordonner la démolition de ceux qui ne respectent plus les exigences des lois fédérales et cantonales sur la protection de la nature et du paysage, adoptées entre-temps. Or en l'espèce, il existe désormais un intérêt public prépondérant à supprimer les pontons privés et à regrouper les bateaux au port de Cudrefin. Il reste à examiner la compatibilité des décisions attaquées avec l'art. 21 du règlement de la décision de classement. Rappelons que cette disposition autorise l'ancrage de bateaux aux ayants droit dans le secteur lacustre bordant le secteur de résidences secondaires des Grèves de la Motte, jusqu'à échéance des droits d'amarrage. Toutefois, dès lors que les autorisations d'usage du lac ont été octroyées à bien-plaire exclusivement, elles n'ont de ce fait pas de date d'échéance, de sorte qu'il serait concevable de les considérer comme échues par nature. Quoi qu'il en soit, elles ne sauraient bénéficier d'une durée de validité plus longue que celle qui leur aurait été accordée s'il s'était agi de concessions formelles. Or, la durée maximale de telles concessions est de 30 ans, durée qui est déjà écoulée. Les autorisations seraient ainsi de toute façon échues, de sorte que les recourants ne peuvent tirer d'argument de l'art. 21 du règlement de la décision de classement. Pour les mêmes motifs, ils invoquent en vain l'art. 13 al. 4 du règlement de la décision de classement: à supposer que cette disposition soit applicable par analogie aux pontons, elle subordonne de toute façon le maintien d'installations licites existantes à un titre juridique suffisant, ce qui n'est plus le cas ici.

E. 11

Les recourants concluent subsidiairement à ce que qu'un délai d'au moins deux ans, dès que le présent arrêt serait devenu définitif et exécutoire, leur soit accordé pour effectuer les travaux d'évacuation des pontons litigieux, les autorisations d'usage du domaine public devant demeurer valables dans le même délai. Rappelons que les décisions attaquées, rendues les 5 février et 23 avril 2010, fixaient aux recourants un délai de démolition au 31 mars, respectivement 31 mai 2010, soit de moins de deux mois. Depuis, près de deux ans se sont encore écoulés. Il n'y a dès lors pas lieu de prolonger encore le délai de démolition. Il appartient ainsi à l'autorité intimée de fixer un nouveau délai, lequel ne sera toutefois pas inférieur à deux mois.

E. 12

Vu ce qui précède, les recours doivent être rejetés et les décisions attaquées confirmées, aux frais des recourants qui succombent. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.