

VD_OMNI AC.2013.0008 vom 21. Oktober 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-10-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0008

FR: VD_OMNI AC.2013.0008 du 21 octobre 2013

IT: VD_OMNI AC.2013.0008 del 21 ottobre 2013

Regeste

SCHMIDT HABERTHÜR, HABERTHÜR/Municipalité d'Avenches, Direction générale de l'environnement, Direction générale de l'environnement | Ordre d'enlèvement d'une passerelle autorisée sur la base d'une autorisation à bien plaie lié à un projet de revitalisation (renaturation) de la rive Sud-Ouest du lac de Morat. Constat que la suppression de la passerelle n'a pratiquement aucun intérêt au regard des objectifs de revitalisation, notamment en ce qui concerne la protection de la rive et de ses abords et la continuité de la végétation riveraine qui est recherchée. La suppression ne se justifie pas davantage au regard de la protection des biotopes (il n'y pas de roselière à cet endroit) ou de l'OROEM. La suppression de la passerelle n'est par conséquent pas justifiée par des considérations pertinentes d'intérêt public. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai légal de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le présent recours est intervenu en temps utile. Il respecte également les autres conditions de forme (art. 79 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu. Ils font valoir que l'autorité intimée ne les a jamais informés de l'ouverture de la procédure relative à la révocation de leur autorisation de disposer d'une passerelle et ne leur a jamais donné l'occasion de se déterminer à ce propos. a) L'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) garantit le droit d'être entendu dans les procédures civiles, pénales et administratives qui aboutissent à une décision. Selon la jurisprudence, ce droit comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494, V 368 consid. 3.1 p. 371; 129 II 497 consid.

E. 2.2

p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc). Le droit d'être entendu est un droit de nature formelle dont la violation impose l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il y ait lieu d'examiner les griefs soulevés par le recourant sur le fond (ATF 124 I 49 consid. 3a

et 118 Ia 104 consid. 3c; arrêt GE.2004.0032 du 7 mai 2004). Par exception au principe de la nature formelle du droit d'être entendu, une violation de ce dernier est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée, à condition toutefois que l'atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée ne soit pas particulièrement grave (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 133 I 201 consid. 2.2 ; 135 V 287 consid. 5.1). b) En l'occurrence, l'atteinte aux droits procéduraux des recourants est grave puisque ceux-ci n'ont par à aucun moment été en mesure de se déterminer avant que la décision attaquée soit rendue. Il apparaît ainsi douteux que le vice puisse être réparé dans le cadre de la procédure de recours, quand bien même le Tribunal cantonal dispose d'un pouvoir d'examen en fait et en droit aussi étendu que celui de l'autorité intimée (cf. art. 98 LPA-VD). Dès lors que le recours doit être admis pour un autre motif, la question de la violation du droit d'être entendu souffre toutefois de demeurer indécise.

E. 3

Les recourants relèvent que, comme seule motivation, la décision mentionne que la passerelle doit être supprimée « afin de compléter la renaturation du secteur », la décision se référant au surplus à une mise à l'enquête publique concernant la revitalisation de la rive Sud-Ouest du lac de Morat dont ils n'ont pas eu connaissance. Selon eux, cette motivation est peu claire. Ils font notamment valoir que la suppression de la passerelle n'était apparemment pas comprise dans la mise à l'enquête publique, que la renaturation du secteur n'est pas imposées par la loi, qu'on ne sait pas en quoi cette renaturation va consister et qu'on ne sait pas en quoi celle-ci impose la suppression de la passerelle. Les recourants soutiennent par conséquent que la motivation de la décision est insuffisante puisqu'elle ne permet pas de comprendre les raisons qui ont poussé l'autorité à statuer de cette manière. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst ainsi que par l'art. 27 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst.-VD; RSV 101.01), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'exiger, en principe, qu'une décision ou un jugement défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277). b) En l'espèce, il est vrai que la décision est très peu motivée et ne permet pas vraiment de comprendre pour quelles raisons la suppression de la passerelle est demandée. Cela étant, dans le cadre de la procédure devant le Tribunal cantonal, l'autorité intimée a expliqué de manière circonstanciée les motifs de sa décision et les recourants ont eu l'occasion de se déterminer à ce propos, par écrit et oralement lors de l'audience. Sur ce point, on peut dès lors considérer qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu est réparée (cf. ATF 130 II 530 consid. 7.3 p. 562; 127 V 431 consid. 3d/aa pp. 437 ss; 126 V 130 consid. 2b pp. 131 ss et les arrêts cités). 4. Sur le fond, les recourants soutiennent que les autorisations d'usage du domaine public - même délivrées « à bien plaisir » - ne peuvent être révoquées qu'en présence de changements de circonstances ou de changement de loi, et après une mise en balance des

intérêts attentive. Ils font valoir que l'autorité intimée n'indique pas en quoi la présence du ponton empêcherait la renaturation du secteur. Selon eux, cette installation n'est en rien incompatible avec la présence de la faune et la biodiversité ainsi qu'avec le caractère relativement naturel de la rive du lac. Ils invoquent dès lors une violation du principe de la proportionnalité. Ils soutiennent que l'autorité intimée n'aurait pas démontré que la mesure litigieuse répond à des intérêts publics importants justifiant de porter atteinte de façon aussi grave à la sécurité juridique ainsi qu'à leur intérêt à pouvoir continuer à utiliser la passerelle qui constitue un accès au lac utilisé depuis des années dans le respect du contexte lacustre par de nombreux utilisateurs. Ils soulignent sur ce point que l'installation est également utilisée par les voisins et les promeneurs.

E. 5

Les lacs, les cours d'eau et leurs lits de même que les ports, les enrochements, les grèves ainsi que les rivages jusqu'à la limite des hautes eaux normales, telles que définies par la loi sur le Registre foncier, le cadastre et le système d'information du territoire, sont dépendants du domaine public (art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois – CDPJ, RSV 211.02; ancien art. 138a al. 1 ch. 1 et 2 de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse – LVCC, RSV 211.01). Les choses sans maître et les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent (art. 664 al. 1 CC). La loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eaux dépendant du domaine public du 5 septembre 1944 (LLC; RSV 731.01) pose le principe selon lequel le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public appartient à l'Etat (art. 1 LLC). L'art. 2 LLC prévoit que nul ne peut détourner les eaux du domaine public ni les utiliser sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux et du domaine public. L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession dont la durée est de 80 ans au maximum (art. 4 al. 1 LLC). Pour les demandes d'autorisation d'utiliser les eaux publiques à un autre usage que la force motrice, l'art. 25 LLC prévoit une procédure d'enquête publique. Le règlement d'application du 17 juillet 1953 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eaux dépendant du domaine public et de la loi réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal (RLLC; RSV 731.01.1) précise que l'autorisation est donnée sous forme de concession dont la durée n'excède pas cinquante ans s'il s'agit d'installations communales (art. 84 RLLC). L'art. 4 al. 2 LLC prévoit que, pour des installations provisoires ou de très faible importance, le département peut accorder des autorisations à bien plaire, révocables en tout temps. Cette procédure faisait l'objet d'une réglementation plus détaillée à l'art. 83 RLLC, disposition qui a été abrogée le 20 janvier 2010. Comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le relever, le régime prévu par le droit cantonal vaudois pour les « petites constructions nautiques », pouvant faire l'objet d'une autorisation précaire ou à bien plaire permet en principe à l'autorité compétente de retirer en tout temps l'autorisation et d'ordonner le rétablissement de l'état naturel. L'autorité ne dispose cependant pas d'une entière liberté ni d'un pouvoir discrétionnaire : le retrait de l'autorisation doit ainsi être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public (ATF 1A.170/2006 du 6 juillet 2007 consid. 3). Dans une affaire semblable au cas d'espèce (suppression d'une passerelle autorisée à bien plaire sur le lac de Morat pour des motifs de protection de la nature) où les recourants invoquaient le principe de la proportionnalité, compte tenu notamment de l'ancienneté de l'ouvrage, le Tribunal fédéral a mis en exergue le fait qu'il ne s'agissait pas d'ordonner la démolition d'une installation faisant partie intégrante d'un fonds privé, mais de retirer une autorisation précaire d'usage du domaine public. Vu les clauses de cette autorisation, il

suffisait d'invoquer des considérations pertinentes d'intérêt public, les inconvénients factuels pour les bénéficiaires n'étant pas déterminants (ATF 1A.170/2006 précité consid. 5).

E. 6

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée indique que l'enlèvement de la passerelle est requis « afin de compléter la renaturation du secteur ». Elle précise à ce propos que la revitalisation de la rive Sud-Ouest du lac de Morat a été mise à l'enquête publique et que l'autorisation de réaliser les travaux a été donnée le 1er octobre 2012. a) Il résulte du dossier de la revitalisation de la rive Sud-Ouest du lac de Morat produit par l'autorité intimée que celle-ci consiste dans la démolition d'anciens murs de protection sis le long de la rive, qui ne sont plus nécessaires et dont l'état de délabrement présente un danger pour le public. Le rapport du SESA d'avril 2012 relatif à la revitalisation précise que la démolition des murs et leur remplacement par une rive sinueuse ou alternent cordons de végétation, enrochements, plage de sable et roselières vont nettement améliorer l'interface terre-lac et la diversité des milieux utilisés par la faune. Ce rapport inclut une étude du bureau « Service Conseil Zones alluviales » (ci-après : l'étude Service Conseil Zones alluviales) relative à la valeur naturelle actuelle et escomptée après travaux. Il résulte de cette étude que, en ce qui concerne la végétation, la zone à revitaliser comprend une beine lacustre (hauts fonds) peuplée de plantes vasculaires aquatiques, un ourlet de hautes herbes riveraines, un manteau de saules de diverses espèces et une forêt d'essences à bois tendre constituée d'aulnes, de peupliers, parfois de bouleau ou d'autres essences. Il est précisé que la bande de végétation riveraine (ourlet, manteau et forêt à bois tendre) fait office d'interface entre la forêt et l'eau. Selon l'étude, il s'agit d'un écotone indispensable aux organismes vivants de ces deux milieux. La bande de végétation riveraine constitue aussi un ruban continu de végétation typique le long de la rive assurant refuge et milieu de vie à la faune tout en étant nécessaire à ses déplacements (étude Service Conseil Zones alluviales p. 7). L'étude souligne que, dans le secteur en cause, la végétation riveraine est discontinue, contrairement à un autre secteur déjà revitalisé. En ce qui concerne la gain quantitatif de la revitalisation, il est mentionné que l'état escompté du secteur après revitalisation est une rive quasi naturelle comparable à celle du secteur déjà revitalisé. Pour ce qui est du gain quantitatif, la rive de 720 m de long ne sera plus interrompue dans sa continuité que par les accès aux parcs à bateaux riverains (4 interruption d'environ 170 m au total). La proportion de rive naturelle ou proche de l'état naturel atteindra 75 % alors que la rive est actuellement artificielle sur 85% de sa longueur. Il est précisé qu'un gain d'environ 440 m de rive proche de l'état naturel représente un gain de surface de végétation riveraine d'au moins 4'000 m². L'étude met également en avant le fait que les travaux liés à la revitalisation (coupe de bois, plantations de boutures de saule, recépage, élimination des grands arbres, création de rives moins abruptes) constitueront une nette amélioration de l'interface terre-eau du secteur, que les continuités végétales seront bénéfiques pour la biodiversité du site, que la végétation plus fournie et les rives moins abruptes représenteront un habitat plus favorable pour certaines espèces d'oiseau et que les essences à bois tendre de la nouvelle bande riveraine seront une nourriture appréciée des castors (étude Service Conseil Zones alluviales p. 10-11). b) Il convient d'examiner ci-après quel est l'intérêt de la suppression de la passerelle litigieuse en relation avec les objectifs de la revitalisation de la rive Sud-Ouest du lac de Morat en ce qui concerne la protection des milieux naturels et de la faune. aa) L'inspection locale a permis de constater que le secteur où se trouve la passerelle, notamment dans sa partie lacustre, n'a pas d'intérêt particulier en ce qui concerne la flore

ou comme habitat pour la faune. On ne voit dès lors pas en quoi l'utilisation de la passerelle engendre des dérangements pour la faune. A cet égard, le cas d'espèce se distingue notamment de celui de la passerelle sise sur le lac de Morat à proximité de l'embouchure de la Broye, qui avait fait l'objet d'un ordre d'enlèvement confirmé en dernier lieu par le Tribunal fédéral dans l'ATF 1A.170/2006 du 6 juillet 2007. Dans ce cas, la passerelle se trouvait dans une roselière lacustre qualifiée de biotope d'importance nationale et pouvait être source de dérangement pour la faune, notamment pour les oiseaux nicheurs. Tel n'est pas le cas en l'espèce. bb) Dès lors que l'enlèvement de la passerelle implique également celui du socle en béton qui se trouve sur la rive, la mesure contestée contribuerait à la continuité de la végétation riveraine qui est recherchée. Il faut toutefois noter que cette continuité n'existera pas vraiment puisque l'on va maintenir des parcs à bateaux riverains, dont un se trouve à environ 150 m au Nord-Ouest avec une importante rampe de mise à l'eau. En outre, un port avec toutes les infrastructures qui lui sont liées se trouve à 300 m au Sud-Est. De manière générale, l'impact de l'installation litigieuse sur la rive est par conséquent très limité et sa suppression n'aurait pratiquement aucune incidence sur la répartition entre rive naturelle et rive artificielle (75%-25% selon l'étude Service Conseil Zones alluviales). On ne saurait ainsi suivre l'autorité intimée lorsqu'elle soutient que les aménagements artificiels liés au ponton (éléments en béton) dénaturent la rive (cf. observations du 12 juillet 2013). Vu la surface concernée, le maintien de la passerelle ne devrait également avoir aucune incidence significative en ce qui concerne l'objectif consistant à recréer un ruban continu de végétation typique le long de la rive destiné à assurer un refuge et un milieu de vie à la faune et à permettre ses déplacements. L'impact du chemin d'accès à la passerelle impliquant un piétinement du sol forestier mis en avant par la DGE doit également être relativisé. La vision locale a en effet permis de constater que le secteur subit une pression très importante avec deux campings à proximité, un accès libre à la rive pour les promeneurs et de nombreux cheminements créés pour aboutir à des plages ou des endroits prévus pour faire des feux. A cet égard, l'impact du chemin d'accès à la passerelle n'apparaît dès lors également pas significatif. cc) On relèvera encore que, sous l'angle de l'OROEM, la seule mesure qui est prévue est l'interdiction de la chasse, aucune restriction n'étant prévue pour la navigation. On ne voit dès lors pas que la passerelle puisse poser problème à cet égard.

E. 7

Vu ce qui précède, l'exigence selon laquelle le retrait de l'autorisation à bien plaie doit être motivée par des considérations pertinentes d'intérêt public n'est pas remplie. Le recours doit par conséquent être admis et la décision attaquée annulée. Vu le sort du recours, le présent arrêt est rendu sans frais. L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire de la DGE, versera des dépens aux recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.