

VD_OMNI AC.2013.0236 vom 31. Oktober 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0236

FR: VD_OMNI AC.2013.0236 du 31 octobre 2013

IT: VD_OMNI AC.2013.0236 del 31 ottobre 2013

Regeste

VOLTAGE PARK CREW/Direction générale de l'environnement, Municipalité de Bavois, Service du développement territorial, GOBALET | Recours contre une décision cantonale ordonnant la remise en état d'une parcelle, sise dans l'aire forestière et en zone agricole. - L'aménagement d'un "bike park", avec ses multiples ouvrages ou "modules" constitue un ensemble de constructions ou installations pour lesquels une autorisation de construire est nécessaire (art. 22 al.1 LAT). - Les autorités cantonales compétentes ont refusé de délivrer les autorisations dérogatoires au sens des art. 24 LAT et 5 LFo, au motif qu'il n'y avait pas de nécessité objective de créer un "bike park" hors de la zone à bâtir. - Avant d'exclure une régularisation du projet a posteriori dans le cadre de l'art. 24 LAT, les autorités cantonales auraient dû déterminer si la Commune, dont la municipalité affirme actuellement souhaiter cette régularisation, entend le cas échéant modifier son plan général d'affectation afin de créer une zone spéciale pour l'aménagement d'"un bike park". Admission partielle du recours et renvoi aux autorités cantonales intimées pour qu'elles examinent, avec la commune, la possibilité d'adopter un plan d'affectation spécial (zone spéciale selon l'art. 50a LATC).

Erwägungen

E. 1

L'ordre de remise en état, fondé sur la législation sur l'aménagement du territoire ainsi que sur la législation forestière, est une décision qui peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). A qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les destinataires de l'ordre de remise en état – en l'occurrence Benoît Gobalet, qualifié de perturbateur par comportement, ou le propriétaire du fonds Charly Gobalet, considéré comme perturbateur par situation – rempliraient à l'évidence ces conditions. Or, le recours n'a pas été formé par l'un des destinataires de la décision attaquée, mais par l'association Voltage Park Crew, laquelle expose d'emblée contester la responsabilité personnelle de Benoît Gobalet dans cette affaire, parce que cette responsabilité incomberait à l'association. Cette association, constituée (en février 2012) après le début de l'exécution des travaux d'aménagement du "bike park" (en hiver 2011-2012), regroupe les utilisateurs du parcours mais ne paraît disposer d'un titre juridique pour l'utilisation du bien-fonds (servitude, bail) et elle n'est pas directement la destinataire de l'ordre de remise en état. Cela étant, la décision attaquée retient que cette association, présidée par Benoît Gobalet, invoque dans cette affaire son intérêt privé à pratiquer le VTT

à cet endroit (p. 6); les départements cantonaux ont ainsi, en quelque sorte, considéré que l'association était également un perturbateur par comportement. L'acte de recours et la réplique sont signés par Benoît Gobalet, qui, à côté de l'association, apparaît comme le promoteur du projet. Dans ces conditions, on peut considérer que l'association – exploitant le "bike park" – et son président – tenu de remettre les lieux en état – recourent ensemble au Tribunal cantonal. En déposant un recours au nom de l'association, Benoît Gobalet conteste les mesures que la décision attaquée lui impose personnellement. Dans ces conditions particulières, la qualité pour recourir doit être reconnue à l'association. Les autres conditions de recevabilité du recours sont satisfaites (art. 76, 79, 95 LPA-VD). Il y lieu d'entrer en matière.

E. 2

al. 1, art. 6 ss et 14 ss LAT), une dérogation selon les art. 24 ss LAT n'entrant alors plus en considération. Il faut donc en principe délimiter, dans les plans d'affectation, les zones nécessaires à la réalisation de ces projets, qu'il s'agisse de zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT ou d'autres zones selon l'art. 18 al. 1 LAT (ATF 129 II 63 consid. 2.1; ATF 124 II 252 consid. 3, 391 consid. 2a; ATF 120 Ib 207 consid. 5; ATF 119 Ib 439 consid. 4a; ATF 117 Ib 270 consid. 2 et les arrêts cités). Les autorités ont ainsi une "obligation d'aménager le territoire" (cf. titre de l'art. 2 LAT) en concrétisant dans les plans d'affectation, de manière contraignante pour chacun, les buts et principes de la loi fédérale. La question de la nécessité d'adopter un plan d'affectation - si aucune zone existante ne se prête à la réalisation du projet litigieux - doit être examinée avant celle de l'application des art. 24 ss LAT, qui est par nature exceptionnelle (cf. ATF 117 Ib 270 consid. 2, 502 consid. 3). Le droit cantonal vaudois autorise du reste les communes à définir des " zones spéciales [...] pour permettre l'exercice d'activités spécifiques (sports, loisirs, extraction de gravier, etc.) dont la localisation s'impose hors de la zone à bâtir " (art. 50a al. 1 let. b de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]). D'après les principes du droit fédéral, une zone spéciale peut en effet être délimitée en vue de l'exercice durable d'une activité sportive sur une surface relativement importante (cf. Widmer Dreifuss, op. cit., p. 138 ss; Bernard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, 2006, n. 29-30 ad art. 18 LAT, où il est mentionné par exemple les zones pour halles d'équitation ou pour bâtiments d'organisation de jeunesse et de loisirs). Dans le cas particulier, les départements cantonaux n'ont pas examiné cette question préalable de la nécessité de l'établissement d'un plan d'affectation, ou de la création d'une zone spéciale, pour le "bike park" litigieux. Or, en vertu des règles précitées du droit fédéral, il aurait fallu, avant d'exclure une régularisation du projet a posteriori dans le cadre de l'art. 24 LAT, déterminer si la Commune de Bavois, dont la municipalité affirme actuellement souhaiter cette régularisation, entend le cas échéant modifier son plan général d'affectation afin de créer une telle zone spéciale. Bien entendu, cette mesure d'aménagement du territoire devrait être élaborée en coordination avec les autorités cantonales, en particulier celles qui sont compétentes pour la protection de la nature et des forêts. Quoi qu'il en soit, une appréciation du besoin doit intervenir, avec une évaluation de l'intérêt à réaliser une telle infrastructure sportive dans la région. Cette pesée globale des intérêts n'a pas été effectuée en l'état par les départements cantonaux, qui ont en définitive retenu que l'association recourante n'invoquait que des motifs de convenance personnelle, sans examiner s'il pouvait se justifier, objectivement, d'ouvrir aux adeptes du VTT, dans cette région, un parcours bien aménagé, entretenu et surveillé, et ainsi de restreindre ou dissuader la pratique "sauvage" de ce sport. Or c'est bien dans le cadre d'une procédure de planification, à laquelle la commune

est partie prenante, que ces enjeux peuvent être analysés de manière complète. d) Il convient encore de relever que, dans la décision attaquée, les départements cantonaux ont considéré – en appliquant l'art. 24 let. b LAT – que des intérêts prépondérants s'opposaient au maintien du "bike park", à cause des atteintes au milieu naturel et à la forêt (source de dérangement pour la faune, en particulier lors des périodes de mise bas et de nidification; décapage du sol effectué sans respecter la succession des couches pédologiques; abrasion ou compactage du sol). Sur la base des constatations de fait de la décision attaquée et du dossier, on ne peut cependant pas retenir d'emblée qu'il serait quoi qu'il en soit exclu de créer 'un "bike park" à cet endroit, parce que cette forêt et cette prairie mériteraient des mesures de protection spéciales, plus strictes que celles à mettre en œuvre pour les autres forêts et prairies de la même région. Il est certes fait état d'un risque de glissement de terrain, mais de manière peu précise. Une évaluation détaillée du projet ou de variantes, par rapport aux fonctions forestières au niveau régional, n'a pas été effectuée en l'état. Contrairement aux sports mécaniques motorisés (motocross, notamment), le VTT ne présente pas de risque de pollution (écoulement de carburant, d'huile). En outre, les "modules" sont constitués de structures en bois, qui ont dans une certaine mesure un aspect naturel. Néanmoins, il faut tenir compte d'autres éléments pour bien évaluer les impacts d'un tel projet sur le milieu forestier et naturel. Le rôle de la commune est déterminant à cet égard et il importe qu'elle prenne position clairement sur l'opportunité de créer une telle installation sportive sur son territoire, en pesant les différents intérêts en jeu (notamment les problèmes d'accès, de sécurité, de cohabitation des divers usagers de la forêt). Comme les aménagements litigieux et leur utilisation régulière sont à l'évidence perturbants pour le milieu forestier, des solutions alternatives, ou variantes, doivent le cas échéant être étudiées. e) Il résulte des considérants qu'avant d'exclure une régularisation du "bike park" au motif que les conditions n'étaient pas remplies pour des autorisations dérogatoires selon les art. 24 LAT et 5 LFo, les départements cantonaux auraient dû examiner, avec la commune, la possibilité d'adopter un plan d'affectation spécial (zone spéciale selon l'art. 50a LATC). La procédure dans laquelle les autorités compétentes déterminent s'il y a lieu de modifier la planification en vigueur, en créant une zone spéciale, est propre à permettre une pesée globale des intérêts, où il sera tenu compte non seulement de la protection de la nature et de la forêt, mais aussi des éléments invoqués par l'association recourante et la commune (cf. supra, consid. 2b). La recourante se plaint donc à juste titre d'une violation des règles du droit fédéral de l'aménagement du territoire, la régularisation de son ouvrage ne pouvant pas sans autre être refusée, à ce stade, sur la base de l'art. 24 LAT. f) Il n'en demeure pas moins que le "bike park" a été aménagé et exploité sans autorisation, ce qui n'est pas contesté. L'ordre donné par les départements cantonaux de cesser immédiatement l'activité de VTT et l'utilisation des installations y relatives (ch. 1 du dispositif de la décision attaquée) doit être confirmé. Cette mesure conservatoire n'est à l'évidence pas disproportionnée. Comme les travaux d'aménagement ont été réalisés sans autorisation de construire, le département cantonal était fondé, en application de l'art. 105 al. 1 LATC, à en ordonner la suspension; l'interdiction d'utiliser ces ouvrages entre dans ce cadre. En outre, le département cantonal compétent en matière forestière peut prendre, conformément à l'art. 67 al. 1 de la loi forestière vaudoise du 19 juin 1996 (LVLFo; RSV 921.01), toute décision nécessaire à l'application de la législation fédérale sur les forêts; l'ordre de cesser l'activité de VTT vise précisément, en l'état, à éviter de nouvelles atteintes à la forêt. L'art. 15 al. 1 LVLFo dispose que les activités de sport et loisirs qui portent atteinte à la conservation des forêts sont interdites à l'intérieur des peuplements; en l'état, cela justifie donc l'interdiction de la

pratique du VTT sur les parcours litigieux. L'art. 15 al 2 LVLFo prévoit que, lorsque cela s'avère nécessaire, les communes peuvent réglementer la pratique de ces activités; une telle réglementation n'existe précisément pas en l'état. En définitive, on ne saurait reprocher aux deux départements cantonaux d'avoir mal apprécié les risques pour la forêt et les milieux naturels, lorsqu'ils ont, comme première mesure, ordonné la cessation immédiate de l'activité de VTT et de l'utilisation des installations. Cette mesure ne porte pas une atteinte sensible aux intérêts du propriétaire du bien-fonds, qui peut continuer à exploiter de manière traditionnelle la forêt et le prairie, ni à ceux de l'association recourante, pour qui cela n'entraîne pas de frais particuliers (cf., à propos de la proportionnalité d'un tel ordre, arrêt du TF 1C_459/2013 du 17 juillet 2013, consid. 3). La décision attaquée doit en revanche être annulée en tant qu'elle ordonne la remise en état (démontage des installations en bois, reconstitution des couches pédologiques, etc. – ch. 2 à 8 du dispositif de la décision attaquée). La cause doit être renvoyée aux deux départements pour qu'ils examinent, avec la commune, s'il y a lieu d'élaborer un plan d'affectation spécial pour le "bike park". Dès que la situation sera suffisamment éclaircie, les départements cantonaux décideront s'il y a lieu de maintenir l'interdiction d'utiliser le "bike park" ou si, au contraire, une utilisation est provisoirement admise à certaines conditions. Une nouvelle décision sur ce point devra quoi qu'il en soit intervenir avant le 1^{er} avril 2014, au moins pour régler provisoirement la situation avant la prochaine saison d'été. Par ailleurs, s'il apparaît que la procédure d'adoption d'une zone spéciale est vouée à l'échec, parce que la pesée globale des intérêts démontre que la protection de la nature et de la forêt doit l'emporter, il incombera aux départements cantonaux de rendre un nouvel ordre de remise en état. Si au contraire, la régularisation du "bike park" n'apparaît pas exclue dans le cadre d'une procédure de planification, les départements cantonaux rendront une nouvelle décision fixant les modalités d'utilisation des installations existantes et, le cas échéant, les mesures à prendre pour réparer ou éviter certaines atteintes à la forêt.

E. 3

Il s'ensuit que le recours doit être partiellement admis, que le ch. 1 du dispositif de la décision attaquée doit être confirmé, que les ch. 2 à 8 dudit dispositif doivent être annulés, et que la cause doit être renvoyée aux deux départements cantonaux pour nouvelle décision au sens des considérants (il sera alors statué conformément à ce qui est exposé ci-dessus au consid. 2f). La décision attaquée ne doit en revanche pas être annulée en tant qu'elle met un émolument de 1'400 fr. à la charge de ses destinataires: ces derniers doivent en effet supporter le coût du travail administratif occasionné par l'aménagement, sans autorisation, des installations litigieuses.

E. 4

Vu l'admission partielle du recours, un émolument réduit doit être mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens, la recourante n'étant pas représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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