

# VD\_OMNI AC.2014.0184 vom 24. Februar 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-02-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2014.0184](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0184)

FR: VD\_OMNI AC.2014.0184 du 24 février 2015

IT: VD\_OMNI AC.2014.0184 del 24 febbraio 2015

## Regeste

VÖGTLI/Municipalité de Cudrefin, Commission des rives du lac, Direction générale de l'environnement | Recourants copropriétaires d'une parcelle qui se trouve à l'intérieur du périmètre de l'Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ISM), mais qui se situe, au niveau cantonal, en-dehors du périmètre de la décision de classement des 4 octobre 2001 et 25 mars 2002 des réserves naturelles de la rive Sud du lac de Neuchâtel. Les recourants désirent entreprendre des travaux sur l'immeuble sis sur leur parcelle. Aucun élément déterminant ne permet de penser que l'ISM ne serait pas conforme à la loi et à la Constitution. Si la décision de classement ne comprend certes pas la parcelle en cause, la protection fédérale des marais prime le droit cantonal et les plans d'aménagement cantonaux. Les travaux projetés, dès lors qu'ils comportent une extension du bâtiment en cause et n'ont pas une importance nationale, ne sont pas conformes à la réglementation fédérale relative à la protection des sites marécageux, qui doit être interprétée très restrictivement. C'est ainsi à juste titre que la Direction générale de l'environnement a refusé d'octroyer l'autorisation spéciale requise. Recours rejeté. Recours au TF admis (1C\_174/2015 du 16 janvier 2018).

## Erwägungen

### E. 1

Les recourants concluent, dans leur recours, à l'annulation de la décision de la Commune du 16 avril 2014 et non pas également à l'annulation de la décision de la DGE du 1<sup>er</sup> avril 2014 leur refusant l'autorisation spéciale requise, alors même que les griefs qu'ils invoquent ont trait à cette dernière et au préavis négatif de la CRL. a) L'art. 120 al. 1 let. c de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) soumet à autorisation cantonale diverses catégories de constructions et ouvrages que le Conseil d'Etat doit spécifier dans une liste annexe au règlement d'application. Selon l'annexe II du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC; RSV 700.11.1), il s'agit notamment des " constructions mises à l'inventaire, classées ou situées dans un site classé ou mis à l'inventaire, ou dans une région archéologique ". L'autorité saisie statue, sans préjudice des dispositions relatives aux plans et aux règlements communaux d'affectation, sur les conditions de situation, de construction, d'installation et, éventuellement, sur les mesures de surveillance (art. 123 al. 1 LATC). Les décisions spéciales cantonales sont communiquées à la municipalité, qui les notifie avec sa propre décision (art. 114 et 123 al. 3 LATC; 73a et 75 RLATC). Les autorisations spéciales cantonales présentent un caractère accessoire par rapport à la décision communale relative à la demande de permis de construire; elles viennent se greffer sur cette dernière, dans une procédure qui permet la coordination de l'examen successif par diverses autorités d'un seul et même projet de construction. En particulier, une autorisation spéciale cantonale n'a de

validité que dans le cadre d'un projet déterminé; elle est caduque lorsque celui-ci est abandonné – notamment si le constructeur laisse le permis communal se périmer (art. 118 al. 4 LATC). De jurisprudence constante, il est admis que le recours formé contre la décision municipale est censé être également dirigé contre l'autorisation cantonale spéciale lorsque les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner dans sa décision (cf. arrêts AC.2010.0318 du 23 novembre 2011 consid. 1a; AC.2010.0129 du 26 août 2011 consid. 5a; AC.2005.0123 du 20 décembre 2006 consid. 3b et d, et la référence citée). b) La parcelle n° 209 se trouvant inscrite à l'IFP et à l'ISM, la DGE devait rendre une décision relative aux travaux projetés, ce qu'elle a fait le 1<sup>er</sup> avril 2014. Le 16 avril 2014, la Municipalité a notifié aux recourants sa décision refusant de leur octroyer le permis de construire sollicité ainsi que la synthèse CAMAC, celle-ci contenant la décision de refus de la DGE d'accorder l'autorisation spéciale requise de même que le préavis négatif de la CRL. Conformément à la jurisprudence précitée, le recours formé contre la décision municipale est censé également être dirigé contre la décision de la DGE dès lors que les griefs invoqués concernent notamment des points que cette dernière a examinés.

## **E. 2**

Les recourants requièrent la tenue d'une inspection locale. L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a acquis la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157). Vu les pièces du dossier et pour les motifs qui suivent, la mesure d'instruction requise n'apparaît ni nécessaire ni utile à l'établissement des faits pertinents pour l'issue du litige; elle ne pourrait amener la cour de céans à modifier son opinion.

## **E. 3**

a) Selon l'art. 78 al. 5 Cst., les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés; il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain; font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles. Le législateur a concrétisé cette disposition par l'adoption des art. 23a ss de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Selon ces dispositions, il convient de distinguer le régime applicable aux marais d'importance nationale d'une part, pour lesquels l'art. 23a LPN renvoie aux art. 18a, 18c et 18d LPN, qui concernent les biotopes, et les sites marécageux d'importance nationale d'autre part, régis par les art. 23b à 23d LPN. Conformément à l'art. 23b LPN, par site marécageux, on entend 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 (al. 1); les marais, ou en d'autres termes les biotopes dignes de protection, ne sont donc qu'un élément du site marécageux (cf. arrêt 1A.14/1999 du 7 mars 2000 consid. 2c). Un site marécageux est d'une beauté particulière et d'importance nationale lorsqu'il est unique en son genre (al. 2 let. a) ou fait partie des sites marécageux les plus remarquables, dans un groupe de sites comparables (al. 2 let. b). Le Conseil fédéral désigne les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et en détermine la situation en tenant compte de l'utilisation du sol et des constructions existantes; ce faisant, il travaille en étroite collaboration avec les cantons qui, pour leur part, prennent l'avis des propriétaires fonciers concernés (al. 3). Selon l'art.

23c al. 1 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. Les cantons veillent à la concrétisation et à la mise en oeuvre des buts de la protection (al. 2). L'ordonnance sur les sites marécageux a été édictée sur la base de ces dispositions. Les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale sont énumérés à l'Annexe 1 et ils sont décrits plus en détail dans l'annexe 2 qui fait partie intégrante de l'ordonnance (art. 2 al. 1). Dans cette annexe 2, les objets sont représentés sur une carte détaillée à l'échelle 1:25 000. Les cantons fixent les limites précises des objets (art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux). Ce faisant, ils ne doivent pas s'écarter des lignes directrices fédérales (ATF 127 II 184 consid. 3c, JT 2002 I 728, et les références citées). Comme il n'est cependant pas possible à une telle échelle de fixer des limites avec la précision nécessaire à des plans cadastraux, les cantons possèdent une certaine liberté d'appréciation lorsqu'ils définissent le périmètre exact du site au niveau des parcelles (ATF 127 II 184 consid. 3c, JT 2002 I 728; cf. aussi arrêts 1C\_390/2010 du 17 mai 2011 consid. 4.1; 1A.14/1999 du 7 mars 2000 consid. 4b; Peter Keller, Commentaire LPN, ad art. 23b LPN n° 20). Ce n'est cependant que dans des cas très particuliers que les cantons peuvent s'écarter des indications fédérales: d'une part, le périmètre peut être étendu pour créer une zone-tampon suffisante, d'autre part, il est aussi possible de procéder à une petite réduction du périmètre de protection; par exemple, lorsque la délimitation fédérale empiète juste sur la limite externe d'un bien-fonds, il peut s'avérer nécessaire de sortir toute la parcelle du périmètre (cf. AC.2006.0192 du 9 mars 2009 consid. 3b, et la référence citée). Selon l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux, le paysage sera en particulier protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale (let. a) et les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures traditionnelles de l'habitat (let. b). Aux termes de l'art. 4 al. 2 de l'ordonnance sur les sites marécageux, la description des objets à l'annexe 2 sert aux cantons de base contraignante pour concrétiser les buts visés par la protection. Les cantons prennent les mesures de protection et d'entretien nécessaires pour atteindre les buts visés par la protection (art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux). b) L'ISM énumère les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national et concrétise ainsi le champ d'application de l'art. 78 al. 5 Cst. dans l'espace. L'interdiction constitutionnelle d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain est immédiatement applicable (ATF 139 II 243 consid. 10.7; 127 II 184 consid. 5b/aa, JT 2002 I 728; 123 II 248 consid. 3a/aa, JT 1998 I 530) et impérative: elle n'autorise pas à procéder dans chaque cas particulier à une pesée des intérêts entre cette interdiction constitutionnelle et d'autres intérêts (ATF 138 II 281 consid. 6.2 et 6.5; 127 II 184 consid. 5b, JT 2002 I 728, et les références citées). La protection fédérale des marais prime le droit cantonal et les plans d'aménagement cantonaux (art. 49 al. 1 Cst.), même lorsque ceux-ci ont été adoptés sous l'empire de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) (ATF 127 II 184 consid. 5b, JT 2002 I 728; cf. aussi arrêt 1C\_489/2011 du 21 juin 2012 consid. 2.1; ATF du 16 avril 1997, DEP 1997 p. 329). L'ISM est une ordonnance du Conseil fédéral; en tant que tel, les tribunaux peuvent à titre préjudiciel examiner sa conformité à la Constitution et à la loi (ATF 138 II 281 consid. 5.4; 127 II 184 consid. 5a, JT 2002 I 728, et les références citées). Toutefois, dans la mesure où la loi et la Constitution accordent un pouvoir ou une liberté d'appréciation au Conseil fédéral, les tribunaux doivent les respecter et ne pas y substituer leur propre pouvoir

d'appréciation (cf. ATF 127 II 184 consid. 5a, JT 2002 I 728; ATF 126 II 522 consid. 41, JT 2001 I 616, et les références citées). Les critères qu'indique l'art. 23b LPN pour définir et délimiter les sites marécageux (notamment l'étroite relation écologique, visuelle, culturelle ou historique qui unit les marais au reste du site) sont des notions juridiques indéterminées. En principe, il incombe au tribunal de les interpréter et de les concrétiser dans chaque cas particulier. Toutefois, lorsqu'il découle de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu accorder à l'administration, à l'aide d'une formulation ouverte, un pouvoir de décision que les tribunaux doivent respecter et si cette habilitation est compatible avec la Constitution, alors le tribunal peut et doit limiter sa cognition de manière correspondante (cf. ATF 127 II 184 consid. 5a/aa, JT 2002 I 728, et les références citées). c) L'art. 23d al. 1 LPN prévoit que 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. L'art. 23d al. 2 let. b LPN précise que l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement sont en particulier admis à la condition prévue à l'al. 1. Selon l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance sur les sites marécageux, 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); à ce que des installations et constructions, autres que celles relatives à l'aménagement et l'exploitation réglées sous lettre c, qui ne servent ni à l'entretien des biotopes ni au maintien des habitats typiques, ne soient érigées ou agrandies que si elles ont une importance nationale, ne puissent être réalisées qu'à l'endroit prévu et n'entrent pas en contradiction avec les buts visés par la protection (let. d). Par le biais de l'art. 23d LPN, le législateur fédéral a étendu les exceptions prévues par la disposition constitutionnelle topique en admettant non seulement les interventions qui servent au but de protection, mais également celles qui ne portent pas préjudice au but de protection (ATF 138 II 23 consid. 3.3; 281 consid. 6.2; 124 II 19 consid. 5c, et les références citées). Tel est le cas des interventions qui ne diminuent pas véritablement la valeur du site marécageux, lorsque celui-ci, pris dans sa globalité, n'est atteint tout au plus que très marginalement (cf. ATF 124 II 19 consid. 5c, et les références citées). Le Tribunal fédéral, après avoir constaté que l'art. 23d LPN n'était ainsi pas conforme au texte constitutionnel, a retenu qu'il convenait de lui donner une interprétation aussi proche que possible de la lettre et du sens de la disposition constitutionnelle en cause (ATF 138 II 281 consid. 6.3; 128 II 23 consid. 3.3; 123 II 248 consid. 3a/cc, JT 1998 I 530). Même si la liste d'utilisations admissibles de l'art. 23d al. 2 LPN est présentée comme non exhaustive ("en particulier"), des exceptions au régime de protection "absolue", ou "pratiquement absolue", découlant de la Constitution (cf. ATF 138 II 23 consid. 3.3; 281 consid. 6.2; 124 II 19 consid. 3b p. 24, et les références citées) ne peuvent néanmoins être admises, le cas échéant, que de façon très restrictive (cf. ATF 138 II 281 consid. 6.3; 1A.14/1999 du 7 mars 2000 consid. 3b; Peter Keller, op. cit., ad art. 23d n° 11). Il ne saurait manifestement être question d'autoriser dans tous les cas l'extension de bâtiments existants, a fortiori la construction de nouveaux bâtiments liés à des bâtiments existants, cette possibilité ayant été clairement refusée par le législateur lors de l'adoption des art. 23a ss LPN (cf. ATF 138 II 23 consid. 3.3; 1A.14/1999 du 7 mars 2000 consid. 3b, et la référence citée). Il découle de la formulation claire de l'art. 23d al. 2 let. b LPN que si l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement sont admissibles, tel n'est pas le cas d'un agrandissement (cf. ATF 138 II 23 consid. 3.3, et la référence citée). L'agrandissement d'une construction existante, une construction nouvelle, voire une reconstruction - à moins qu'ils n'entrent dans une autre catégorie, également privilégiée - ne sont possibles qu'à des

conditions supplémentaires très restrictives, ceux-ci devant, entre autres, répondre à un intérêt d'importance nationale (art. 5 al. 2 let.d de l'ordonnance sur les sites marécageux; cf. AC.1998.0063 du 10 décembre 1998 consid. 2d, et la référence citée).

#### **E. 4**

Les recourants font valoir que l'ISM aurait dû être modifié à la suite de la décision de classement, dans le périmètre de laquelle la parcelle en cause n'est pas comprise; celle-ci ne devrait dès lors pas figurer dans cet inventaire. Il s'ensuivrait que les travaux projetés ne porteraient atteinte ni à l'ISM ni à l'ordonnance sur les sites marécageux. a) Il est indéniable que si le bien-fonds en cause est inscrit à l'ISM, il n'est en revanche pas couvert par la décision de classement. Dans son courrier du 19 novembre 2013, la DGE a en particulier relevé que l'ISM aurait dû être modifié en 2002 dans le cadre de la décision de classement de la réserve des Grèves de la Motte et que des démarches étaient en cours auprès de la Confédération pour procéder à ce changement, seule solution possible pour permettre des constructions autres que celles identifiées à l'art. 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux. Dans son message électronique du 27 mars 2014 à la DGE, l'OFEV indiquait aussi que des discussions étaient en cours sur les différences de périmètres entre les réserves cantonales et le site marécageux d'importance nationale, cela tout au long de la rive sud du lac de Neuchâtel. Il précisait néanmoins ce qui suit: " Il semble ainsi qu'une partie du site marécageux n'a pas été prise en compte lors de la délimitation des réserves. De notre point de vue, la protection du site marécageux devrait également être mise en oeuvre dans ces surfaces actuellement situées hors réserves. Une adaptation ponctuelle du périmètre du site marécageux ne peut pas être considérée isolément et nous ne pouvons pas entrer en matière pour modifier le périmètre dans la région de Cudrefin avant d'avoir discuté de ces différences avec les cantons concernés et d'avoir abordé avec eux la mise en oeuvre de la protection du site marécageux dans ces régions. Par ailleurs, l'avenir des chalets situés dans les réserves de la Rive sud n'a pas encore été clarifié, il serait donc prématuré, à notre avis, de nous prononcer sans avoir plus de clarté sur la suite donnée à ce dossier ". Se fondant sur l'appréciation de l'OFEV qui préconise plutôt une extension du site marécageux, la DGE a considéré que les travaux projetés, prévus sur un bien-fonds inscrit à l'ISM, ne pouvaient être autorisés. Le Tribunal de céans ne voit pas de raisons de remettre en cause l'appréciation de l'OFEV, qui en l'état a clairement manifesté sa volonté que la parcelle en cause notamment reste inscrite à l'ISM, ainsi que celle de la DGE, autorités spécialisées en la matière, et alors même que des discussions sont en cours entre les autorités concernées. Aucun élément déterminant ne permet de penser que l'ISM ne serait pas conforme à la loi et à la Cst. Certes, la décision de classement ne comprend pas cette parcelle. Lorsque les cantons fixent les limites précises des objets (art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux), ils ne doivent néanmoins pas s'écarter des lignes directrices fédérales (cf. ATF 127 II 184 consid. 3c, JT 2002 I 728, et les références citées). Ce n'est ainsi que dans des cas très particuliers, non réalisés en l'espèce, que les cantons peuvent s'écarter des indications fédérales (cf. AC.2006.0192 du 9 mars 2009 consid. 3b, et la référence citée). La protection fédérale des marais prime le droit cantonal et les plans d'aménagement cantonaux (cf. art. 49 al. 1 Cst.). b) Il convient ainsi de déterminer si, compte tenu du fait que la parcelle n° 209 figure à l'ISM, les travaux projetés sont admissibles. Ces travaux consistent en l'agrandissement, sur une surface de 5,7 m<sup>2</sup> au Nord-Ouest du bâtiment, du balcon existant qui serait pourvu d'un couvert, lui-même doté d'une paroi latérale partiellement vitrée du côté Nord-Est du chalet. Un nouvel escalier en colimaçon partant devant la façade Nord-Ouest et permettant d'accéder au balcon serait également construit,

en remplacement de celui déjà existant. De tels travaux, dès lors qu'ils comportent une extension du bâtiment en cause et n'ont pas une importance nationale, ne sont pas conformes à la réglementation fédérale applicable en la matière, en particulier les art. 23d LPN et 5 al. 2 let. d de l'ordonnance sur les sites marécageux qui, conformément à la jurisprudence précitée (cf. supra consid. 3c), doivent être interprétés très restrictivement. C'est ainsi à juste titre que la DGE a refusé d'octroyer l'autorisation spéciale requise.

#### **E. 5**

Dans la mesure où les décisions de la DGE et de la municipalité doivent déjà être confirmées pour les motifs précités, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs invoqués par les recourants.

#### **E. 6**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision de la Municipalité du 16 avril 2014 ainsi que celle de la DGE du 1<sup>er</sup> avril 2014 confirmées. Compte tenu de l'issue de la cause, l'émolument de justice, légèrement réduit en l'absence d'audience, sera mis à la charge des recourants (art. 49 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36] ), qui n'ont pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 a contrario , 91 et 99 LPA-VD).

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