

VD_OMNI AC.2015.0071 vom 20. August 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-08-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0071

FR: VD_OMNI AC.2015.0071 du 20 août 2015

IT: VD_OMNI AC.2015.0071 del 20 agosto 2015

Regeste

DE GRANDI, PAQUIER, USKE, VERBURG c/ Département du territoire et de l'environnement, Municipalité de Préverenges, Direction générale de l'environnement, Service du développement territorial | Rejet du recours contre l'installation, sur la plage de Préverenges, de grills mis à disposition par la commune (seuls autorisés par le règlement de police). Selon les principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci, ainsi que de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement. Les installations permettant l'usage de la plage par le public sont conformes à l'affectation de la zone et susceptibles d'être autorisées selon l'art. 22 LAT, sous réserve de l'observation d'autres dispositions du droit fédéral ou cantonal. Rappel du principe de prévention: il faut limiter les émissions dans la mesure que permettent les conditions d'exploitation et mettre en balance l'intérêt public à faciliter le libre usage de la plage par la population avec l'intérêt privé des habitants riverains à ne pas être exposés à la fumée émanant des grills. Réforme de la décision attaquée en ce sens que les emplacements prévus (plus nombreux) et le déplacement périodique des grills (de moins grande ampleur) doivent être définis chaque année dans un programme établi par la municipalité de manière à éviter de concentrer les nuisances dans le temps et l'espace. Recours au Tribunal fédéral retiré (1C_485/2015 du 11 janvier 2016).

Erwägungen

E. 1

Le recours contre la décision du 24 juin 2014 de la Direction générale de l'environnement autorisant provisoirement l'installation des grills pour la durée de la procédure devant l'autorité intimée (dossier AC.2014.0247) est devenu sans objet du fait de la décision du 26 février 2015 qui les autorise et qui est contestée dans la cause AC.2015.0071. Il y a lieu de le constater et de rayer du rôle la cause AC.2014.0247.

E. 2

Sur le plan des faits, l'instruction a permis de constater en bref que la plage de Préverenges est une plage naturelle à l'origine, utilisée comme telle depuis de nombreuses décennies par le public à l'usage duquel la commune a prévu diverses mesures (notamment un parking payant dont l'accès est surveillé) et installations (WC, douches, conteneurs à déchets). En amont du domaine public, la commune est propriétaire de toute la longueur (environ 825 m) de l'avenue de la Plage avec son talus aval herbeux planté de peupliers, de même que du parking à l'extrémité ouest. Le reste du terrain à l'amont de l'avenue de la Plage en direction de l'est comprend environ deux douzaines de parcelles en mains privées occupées par des habitations individuelles. L'érosion de la plage a nécessité, sur une partie de sa longueur (500 m) et au bénéfice d'une concession sur le domaine public cantonal des eaux accordée à

la commune, des travaux de stabilisation au fond du lac dont est résulté également un accroissement de la surface de sable. Le règlement communal renvoie à un plan d'affectation cantonal de 1944, dépourvu de règlement, qui instaure graphiquement une zone de non-bâtir sur une bande de terrain d'environ 40 m à l'amont du domaine public cantonal des eaux et figure diverses installations en relation avec l'utilisation du lac.

E. 3

Selon les principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci, ainsi que de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserement (art. 3 al. 2 let. b et c LAT). En l'espèce, le libre accès au rivage par le public, ainsi que la possibilité pour celui-ci d'user de cet espace de délasserement, est garanti par le fait que la commune est propriétaire de la bande riveraine dont l'usage par le public est même consacré par une servitude publique.

E. 4

Est tout d'abord litigieuse l'autorisation cantonale, nécessaire hors de la zone à bâtir, dans laquelle l'autorité (en l'occurrence le Service du développement territorial) doit décider si le projet est conforme à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 LAT). Dans la décision attaquée, le Service du développement territorial a considéré ce qui suit: "L'usage du domaine public du lac à des fins récréatives (baignades, grillades, etc.) peut être considéré comme imposé par sa destination hors des zones à bâtir (article 24, lettre a LAT). Les nuisances pouvant être occasionnées par l'utilisation des ouvrages projetés (bruits, déchets, incivilité, etc.) apparaissent comme pouvant être atténuées par une gestion rigoureuse de la part de la Municipalité (règlement d'utilisation, surveillance, etc.) et ne constitue ainsi pas un intérêt prépondérant s'opposant au projet (article 24, lettre b LAT)." Les recourants contestent que les conditions d'une dérogation selon l'art. 24 LAT soient remplies: les grils ne seraient pas imposés par leur destination parce que leur usage entraînera des déchets, du bruit et des odeurs, ce qui serait contraire au but de protection de l'art. 17 LAT. Dans sa réponse au recours, la municipalité expose qu'on doit sérieusement se demander si l'installation prévue ne doit pas, malgré l'avis du SDT, être considérée comme conforme à la zone. Au sujet de l'aménagement d'une baignade publique et d'un chemin longeant les rives du lac de Zurich dans la zone de conservation ("Freihaltezone") destinée à la préservation des rives et au délasserement de la population, le Tribunal fédéral a jugé que les installations servant au port et à l'agrandissement de la plage de baignade ne nécessitent pas une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24 LAT, mais au contraire qu'elles sont soumises à autorisation en application de l'art. 22 LAT, comme conformes à la zone (ATF 118 Ib 503, consid. 5). Dans le cas d'un ponton permettant de franchir la roselière pour accéder au lac de Morat depuis une parcelle riveraine, le Tribunal fédéral a jugé que même sans plan d'affectation spécial établi pour un projet précis, le droit fédéral n'exclut pas que certaines constructions ou installations sur un lac ou sur ses rives sont conformes à l'affectation de la zone à protéger. Comme il est de règle hors de la zone à bâtir, la conformité à la zone est liée à la nécessité: la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10, consid. 2.4). L'accès au lac faisant partie de l'usage normal de la rive du lac par le propriétaire du fonds riverain, les ouvrages nécessaires à cet accès sont conformes à l'affectation de la zone (même arrêt, consid. 2.5), si bien que la question d'une dérogation selon l'art. 24 LAT ne se pose pas (même arrêt, consid. 2.6). En l'espèce, les installations

permettant l'usage de la plage par le public doivent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone. La préservation de la plage en vue de son usage pour la baignade publique est d'ailleurs l'objectif principal de la concession délivrée après enquête publique en 2009. Il en va ainsi aussi bien des installations qui servent à protéger la plage elle-même que des installations destinées à l'usage de la plage par le public. On observe d'ailleurs que dans la décision cantonale du 7 janvier 2008 qui a autorisé les travaux de stabilisation de la plage, le service du développement territorial a considéré ces travaux comme conformes à l'affectation de la zone protégée au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, si bien qu'on ne comprend pas vraiment pourquoi, après l'enquête publique sur le renouvellement et l'extension de la concession, le même service a considéré, dans la décision cantonale du 4 mars 2010, que les installations projetées nécessaires pour délimiter et sécuriser la zone de bains publics devaient être considérées comme imposées par leur destination hors des zones à bâtir au sens de l'art. 24 LAT. Pour le reste, les installations destinées à l'usage de la plage par le public sont également conformes à l'affectation de la zone sans qu'il soit nécessaire de distinguer selon qu'il s'agit d'un brise-vague, d'un ponton d'embarquement, d'ouvrages servant à l'entreposage d'embarcations, de WC publics, de douches, de conteneurs à déchets ou d'installations destinées aux grillades ou de toutes autres installations pouvant être utilisées par exemple pour le nettoyage du sable ou de la rive. Toutes ces installations sont susceptibles d'être autorisées conformément à l'art. 22 LAT, sous réserve de l'observation d'autres dispositions du droit fédéral ou cantonal.

E. 5

A différents endroits de leurs écritures ainsi qu'en audience, les recourants se plaignent des nuisances engendrées par la plage, aggravées par l'attractivité accrue du fait de l'extension de la surface de sable. Ces nuisances (bruit, déchets, etc.) ne sont pas en relation directe avec l'objet du litige. Il est vrai que la suppression des installations mises à disposition du public, par exemple les WC et les douches, aurait probablement pour effet de diminuer la fréquentation de la plage et par conséquent les nuisances en question. Cette mesure serait toutefois en contradiction avec l'objectif rappelé plus haut de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci, ainsi que de conserver les territoires servant au délassement. Il n'est pas question, dans la présente procédure, de supprimer ces installations qui sont, comme exposé plus haut, conformes à l'affectation de la zone.

E. 6

Pour ce qui concerne les grils litigieux se pose avant tout la question des nuisances qu'ils peuvent occasionner sous forme de fumée. Il est notoire en effet que les grillades peuvent, suivant les conditions, provoquer des émanations provenant soit du combustible, soit - principalement - des victuailles grillées, en particulier de la graisse tombant sur les braises. La vidéo présentée en audience par l'un des recourants a montré qu'un nuage de fumée peut ainsi se former à partir des grils et se propager sous l'influence du courant en traversant l'avenue de la Plage en direction des habitations qui la bordent. L'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) prévoit notamment ce qui suit: " 1 Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). 2 Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable." En l'espèce, il s'agit de mettre en balance l'intérêt public à faciliter le libre usage de la plage par la population avec l'intérêt privé des habitants

riverains à ne pas être exposés à la fumée émanant des grils. Il y a lieu de tenir compte également du fait que les autorités communales ont renoncé à interdire totalement l'usage des grils sur la plage pour adopter le 20 juin 2013 une disposition réglementaire, approuvée par l'autorité cantonale (art. 94 al. 2 de la loi sur les communes, RSV 175.11) qui n'autorise les grillades que sur les emplacements et les installations mis à disposition par la commune (art. 23 bis du règlement communal de police). L'instruction a permis de comprendre que les cinq emplacements mis à l'enquête publique correspondent à ceux qui étaient prévus pour l'installation des grils électriques, installations qui nécessitaient une alimentation électrique fixe. Le planning de pose des grils fournis par la municipalité après l'audience montre qu'avec la rotation de trois paires de grils sur cinq emplacements fixes, certains de ces derniers sont occupés quatre semaines d'affilée, ceci à deux ou trois reprises durant la saison, suivant les emplacements. Il en résulte que certains propriétaires pourraient se trouver exposés aux nuisances d'un même emplacement durant une période prolongée. Cette situation ne respecte pas l'exigence de limiter les émissions dans la mesure que permettent les conditions d'exploitation. Cela n'a d'ailleurs pas échappé aux participants à l'audience où il est apparu que cette situation pouvait être améliorée. En effet, il y a lieu de tenir compte du fait que les grils à charbon peuvent être librement déplacés sans être tributaires d'un emplacement fixe. Il y a lieu en outre d'adapter le déplacement périodique des emplacements à la dimension définie par la trame du parcellaire: les parcelles des habitations riveraines étant relativement étroites, il ne s'impose pas d'éloigner les emplacements prévus de plus de 100 m les uns des autres comme le prévoit le plan mis à l'enquête publique. Il est ainsi possible d'adopter des conditions d'exploitation qui préservent à la fois l'intérêt public à un usage relativement libre de la plage et l'intérêt des propriétaires riverains à ne pas subir une accumulation des nuisances. Telle qu'elle a été délivrée, l'autorisation litigieuse ne fixe aucune condition d'exploitation de manière explicite, ce qui constitue une lacune. Il n'y a cependant pas lieu d'aller jusqu'à définir ces conditions dans le détail : il suffit de prévoir que l'emplacement des grils et leur déplacement périodique doivent être définis chaque année dans un programme établi par la municipalité. À titre d'exemple, le tribunal constate qu'en adoptant, sur la longueur de 500 m environ correspondant au périmètre litigieux, un nombre plus élevé d'emplacements distants entre eux de 25 m, il est possible, avec une rotation intervenant toutes les trois semaines selon une périodicité variant d'une année à l'autre, d'éviter une accumulation de nuisances au préjudice de certains propriétaires riverains. Dans le tableau reproduit ci-dessous, qui n'a pas de portée contraignante, on constate qu'un propriétaire ne sera exposé à la présence d'un grill devant sa parcelle durant les trois premières semaines d'août qu'une fois tous les 6 ans. Emplacement des grils 1 2 3 4 5

E. 18

Distance depuis la limite Ouest de la plage en [m] 40 65 90 115 140 165 190 215 240 265
290 315 340 365 390 415 440 465 Année 1 Semaines

E. 20

à

E. 23

à

E. 26

à

E. 29

à

E. 32

à

E. 35

à

E. 37

Retour à l'année 1 Il y a donc lieu de réformer la décision attaquée en ce sens que l'emplacement des grils et leur déplacement périodique doivent être définis chaque année dans un programme établi par la municipalité de manière à éviter de concentrer les nuisances dans le temps et l'espace. Il conviendra également de prévoir, comme les parties semblent l'admettre elles-mêmes, que les emplacements seront déplacés de 3 m en direction du lac par rapport aux emplacements du plan d'enquête. Cette solution garantit de répartir le mieux possible les nuisances, qui devraient être plus limitées que sur les plages comme celles du parc Bourget à Lausanne où les grils privés ne sont aucunement limités ni en nombre ni dans leur emplacement. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'investiguer plus avant la nature chimique des émissions provenant des grils. Cette solution exclut également la solution préconisée par les recourants, pour qui les grils devraient être concentrés à l'aval du parking: comme l'objecte à juste titre la commune, les grils s'y trouveraient au contact des embarcations stockées là et de leur matériel, notamment de leurs voiles, et les exposerait à un risque d'incendie. 7. Les autres moyens avancés par les recourants doivent être rejetés. a) Les recourants soutiennent en substance que l'installation des grils aurait nécessité une planification préalable, c'est-à-dire l'adoption d'un plan d'affectation, parce que l'installation des grils porte atteinte aux intérêts de nombreux habitants et qu'elle sera source de bruit, d'odeurs, de dégagement de substances cancérigènes, d'afflux de déchets et d'encombrement des voies d'accès par les usagers attirés par les grils. Dans leur écriture du 31 juillet 2015, ils soutiennent que la plage a été construite de façon illicite et que l'autorisation donnée pour agrandir la plage serait frappée de nullité parce qu'il appartenait au conseil communal et non à la municipalité de statuer. Les recourants perdent de vue que les travaux de stabilisation de la plage ont fait l'objet d'autorisations (délivrées après enquête publique par les autorités cantonales et non par la municipalité) qui ne sont pas l'objet du litige. De toute manière, l'obligation de planifier n'a pas la portée que les recourants lui prêtent. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral (v. p. ex récemment 1C_472/2014 du 24 avril 2015 et les références citées) que le droit fédéral prévoit une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des art. 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale. On ne voit pas en quoi l'installation des grils, ni même la stabilisation de la plage pour un usage conforme à l'affectation de la zone, tomberait sous le coup de l'obligation de planifier spéciale ainsi définie. b) Pour les recourants, l'installation des grils violerait les nouvelles

dispositions de la loi fédérale sur les eaux (LEaux; RS 814.20) qui obligent les cantons à définir l'espace réservé aux eaux, qui garantit leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (art. 36a LEaux, en vigueur depuis 1^{er} janvier 2011). Ils invoquent les dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011 de l'ordonnance correspondante (OEaux; RS 814.201) qui, tant que les cantons n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, assignent à cet espace une largeur de 20 m depuis la rive pour les étendues d'eau d'une superficie supérieure à 0,5 ha. Il n'est pas certain que la disposition transitoire en question, qui a la fonction d'une zone réservée (ATF 140 II 437, consid. 6.2), trouve à s'appliquer en l'espèce puisque le droit cantonal instaure d'ores et déjà une zone de non-bâtir large d'environ 40 m à compter du domaine public en vertu du plan d'extension cantonal no 4, adopté par le Conseil d'Etat le 31 mars 1944. Peu importe car pour définir les installations autorisées dans l'espace réservé aux eaux, l'art. 41c al. 1 OEaux mentionne à titre exemplatif les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les centrales en rivière et les ponts. Les installations de la plage, quelle qu'en soit la nature (cf. considérant 4), peuvent être assimilées aux chemins pédestres et sont donc admissibles dans cet espace. Il en va ainsi des installations existantes, d'ailleurs au bénéfice de la situation acquise selon l'art. 41c al. 2 OEaux, comme des grils dont l'installation peut être admise au bénéfice de la pesée d'intérêt effectuée au considérant 6. 8. Vu ce qui précède, le recours n'est que très partiellement admis ce qui justifie de compenser les dépens. Un émolument sera mis à la charge des recourants.

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