

VD_OMNI AC.2020.0339 vom 16. September 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-09-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0339

FR: VD_OMNI AC.2020.0339 du 16 septembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0339 del 16 settembre 2021

Regeste

A. _____ /Département de l'environnement et de la sécurité - DES, Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Pully | Recours contre les décisions de la Cheffe du DES refusant l'autorisation au sens de l'art. 12 LPDP et de la DGTL refusant son autorisation spéciale pour la construction d'un ponton et d'une bouée d'amarrage sur le domaine public lacustre. Rappel des conditions auxquelles de telles constructions peuvent être réalisées. La réalisation d'un ponton et d'une bouée ne répond pas à un besoin clairement établi et il n'existe en l'occurrence pas de besoin objectif de disposer d'un ponton pour rejoindre une embarcation. La pratique administrative a changé et le recourant ne peut se prévaloir de l'égalité de traitement avec les voisins bénéficiant d'installations similaires. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, rendue par la Cheffe du DES, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. La recourante, qui a demandé en vain l'autorisation d'aménager un ponton avec une bouée d'amarrage a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

En cours de procédure, la recourante a requis la production au dossier de l'ensemble des autorisations de construire des pontons, jetées ou ports privés délivrées à des personnes physiques ou morales par le département compétent (actuellement DES) depuis 2014. L'autorité intimée a produit les autorisations délivrées depuis 2018, indiquant que cela lui semblait suffisant afin d'évaluer la situation en l'espèce. Ces pièces ont été versées au dossier. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 Cst./VD et 33 al. 1 LPA-VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de proposer et fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'en prendre connaissance, de participer à leur administration et de se déterminer à leur propos (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52/53; 141 V 557 consid. 3.1 p. 564; 140 I 99 consid. 3.4 p. 102/103, 285 consid. 6.3.1 p. 299, et les arrêts cités). L'autorité reste toutefois libre de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée de la valeur probante des mesures proposées, elle a acquis la certitude que celles-ci ne modifieraient pas son opinion (ATF 140 I 285 consid.

6.3.1 p. 299; 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, le dossier de la cause apparaît suffisamment complet pour permettre à la Cour de céans de statuer en toute connaissance de cause, les mesures d'instruction requises par la recourante, tendant à produire l'ensemble des autorisations délivrées depuis 2014 s'avérant superflues, compte tenu des décisions récentes déjà produites. On relèvera par ailleurs que la pratique en la matière a évolué au fil des ans (cf. consid. 3a ci-dessous) et dépend également étroitement de la localisation des installations en question. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera aux mesures probatoires complémentaires sollicitées.

E. 3

La recourante estime que la DGTL n'a pas correctement appliqué l'article 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) en lien avec l'article 17 de cette même loi dans la mesure où le ponton projeté serait nécessaire pour permettre un usage normal du lac. Elle fait valoir que son projet ne compromet ni la protection de la nature ni la protection du paysage, d'autres installations nautiques ayant du reste été aménagées à proximité. La pesée des intérêts n'aurait pas été effectuée. La recourante soutient qu'aucun intérêt public prépondérant ne peut justifier le refus d'autorisation, et elle reproche à l'autorité intimée une violation du principe de l'égalité de traitement. a) 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 (cf. art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois – CDPJ, BLV 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, BLV 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 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC; RS 210]). En vertu de l'art. 65 al. 1 CDPJ, l'exploitation et le commun usage du domaine public font l'objet de dispositions spéciales. Il s'agit en l'occurrence des dispositions de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eaux dépendant du domaine public (LLC; BLV 731.01) qui 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 huitante 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; BLV 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 plaie, 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. La construction d'installations telles que celles qui sont ici en cause peut également être autorisée en application de l'art. 12 LPDP qui, dans sa teneur actuelle, prévoit notamment une "autorisation préalable" pour "tout

ouvrage (construction, remblai, excavation, anticipation, consolidation, déversement, dépôt, etc.) 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" (cf. art. 12 al. 1 let. a LPDP). La construction d'un ponton et d'une bouée d'amarrage implique également la délivrance d'une autorisation fondée sur la LAT. L'espace lacustre fait en effet 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). Par ailleurs, dans l'énumération des principes régissant l'aménagement, l'art. 3 al. 2 let. c LAT prévoit, à propos de la préservation du paysage, qu'il convient notamment 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. Cela ne signifie pas que les lacs et leurs rives doivent, en vertu du droit fédéral, rester libres de constructions ou d'installations. Les installations lacustres peuvent être admises - sur la base d'une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, le cas échéant après l'adoption d'un plan d'affectation spécial (par exemple pour un port ou des installations nautiques importantes), ou au contraire sur la base d'une dérogation selon les art. 24 ss LAT - si leur implantation sur le lac ou sur la rive est justifiée par des intérêts prépondérants ou si elle est imposée par leur destination. 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 un arrêt du 21 septembre 2005 (1A.279/2004 publié aux ATF 132 II 10), le Tribunal fédéral, après avoir rappelé qu'une zone lacustre fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, 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 conforme aux prescriptions spéciales sur la protection de la nature. 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. Selon le Tribunal fédéral, admettre la construction d'un ponton en tant que construction ou installation conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ne signifie cependant pas que l'autorisation de l'autorité compétente, prescrite par l'art. 22 al. 1 LAT, est à l'instar d'un permis de construire ordinaire une autorisation de police à laquelle le propriétaire du fonds riverain aurait droit. L'application de ces normes de la loi sur l'aménagement du territoire ne modifie ni la nature ni la portée de l'autorisation prévue, en pareil cas, par le droit cantonal, qui est une permission précaire d'utiliser le domaine public. Les autorités peuvent ainsi refuser d'autoriser un nouveau ponton pour tout motif d'intérêt public pertinent, notamment si elles estiment que le besoin de créer un nouvel accès sur le lac n'est pas établi (ATF précité consid. 2.5). 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 (ATF précité consid. 2.4). Les autres conditions prévues par le droit fédéral et le droit cantonal doivent être satisfaites. Doivent en particulier être prises en compte les exigences de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), qui tend à la protection des biotopes (art. 18 ss LPN) et notamment de la végétation des rives (art. 21 LPN), ou encore celles de la loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 (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. 2.7). Il résulte de ces différentes prescriptions que la réalisation de nouvelles installations par des particuliers concessionnaires sur le domaine public du Lac Léman ne peut être admise que restrictivement. A cela s'ajoute que selon la mesure E25 du Plan directeur cantonal (PDCn), adoptée dans le cadre de la première adaptation du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil, dont il résulte que l'autorité cantonale compétente doit veiller à la préservation du paysage des rives, notamment lors de l'octroi de concessions pour les installations destinées aux activités nautiques. On peut relever que cette exigence de la mesure E25 du PDCn – qui fait partie des éléments du Plan directeur cantonal (signalés par des encadrés gris) qui ont force obligatoire pour les autorités publiques – résulte d'un amendement à l'appui duquel avait expressément été évoqué le problème des atteintes au paysage des rives dues aux installations de mise à l'eau de canots à moteur (rails, pontons, etc.) (cf. arrêt AC.2015.0206 du 21 juillet 2016 consid. 1b/bb). Comme relevé dans la jurisprudence cantonale, cela a justifié depuis quelques années l'adoption d'une pratique plus restrictive, chaque propriétaire riverain ne pouvant plus compter sur la possibilité d'aménager un ponton sur le lac, au droit de sa propriété, pour autant que les dimensions de l'ouvrage soient modestes (à propos de l'ancienne pratique, cf. ATF 132 II 10 consid. 2.3; à propos de l'évolution de la pratique, tendant à restreindre le nombre des installations nautiques: arrêts AC.2020.0288 du 6 avril 2021; AC.2019.0253 du 22 janvier 2020; AC.2018.0391 du 7 août 2019, AC.2015.0203 du 7 octobre 2016, AC.2015.0206 du 21 juillet 2016). b) Le projet de la recourante consiste à aménager au droit de sa parcelle une nouvelle installation nautique, soit un ponton d'une longueur de 8 et d'une largeur de 1,2 m, avec une bouée 8 m plus loin dans le lac. En l'espèce, la recourante fait valoir trois besoins s'agissant de l'aménagement qu'elle requiert, à savoir le besoin d'accéder au lac pour se baigner, le besoin d'accéder au lac pour pratiquer, par exemple, du stand up paddle ou mettre à l'eau une embarcation légère permettant de rejoindre un bateau amarré au large, et le besoin d'accoster depuis le lac avec un bateau. La recourante considère que le projet litigieux est conforme à la zone. En outre, elle soutient disposer d'un besoin objectif et invoque la jurisprudence fédérale qui énonce les principes applicables pour accepter un ponton hors zone à bâtir (ATF 132 II 10 précité, consid. 2.5). S'agissant de son intérêt, elle expose que ses membres ne disposent d'aucun ouvrage leur permettant de rejoindre une embarcation accostée et ne peuvent dès lors atteindre leur bateau depuis sa parcelle. Comme évoqué, hors de la zone à bâtir, de façon générale et notamment pour les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, le territoire doit rester libre de construction autant que possible (art. 1 et 3 LAT, par analogie). La conformité à l'affectation de 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 p. 17; arrêt 1C_411/2018 du 28 octobre 2019 consid. 3.1). En l'espèce, force est toutefois de constater que des possibilités existent et permettent d'accéder au lac pour la baignade. Le plan d'eau du lac peut être facilement rejoint à pied. En effet, la rive est séparée de la propriété par un chemin public qui mène à l'est comme à l'ouest à de relativement courtes distances à des petites plages en sable accessibles à pied. Les membres de la recourante peuvent facilement utiliser ces emplacements publics comme accès au lac pour la baignade ou pour mettre à l'eau une embarcation légère ou un stand up paddle. Par ailleurs, en cheminant entre la parcelle n° 829 et le port de Pully, distant d'environ 300 m, on peut constater la présence d'escaliers ou de petits pontons pour piétons qui facilitent l'accès au lac. Enfin, à l'endroit où l'installation litigieuse est prévue, les enrochements

réalisés rendent certainement l'accès au lac plus compliqué. On peut toutefois partir de l'idée que toutes les personnes qui ont les capacités physiques pour nager sont en mesure d'accéder au lac à proximité immédiate, même si un petit muret, dont la hauteur dépend du niveau du lac doit être franchi. En particulier, lors de la vision locale, le tribunal a pu constater dans un angle formé par le sentier des Rives, la présence de végétation sur le lac et d'une bande de sable permettant d'y prendre pied, sans danger particulier. Une photographie versée au dossier permet de constater également que l'accès à cette bande de sable ou au lac est encore plus aisé lorsque le niveau du lac est haut puisque la hauteur du muret diminue d'autant. Bref, la configuration des lieux ne requiert en l'occurrence pas une telle installation pour accéder au lac depuis la parcelle de la recourante, compte tenu de l'existence de petites plages et d'autres aménagements artificiels sur la rive qui permettent aux nageurs d'entrer directement dans l'eau sans difficulté ou dangerosité excessives. La réalisation d'un ponton ne présente aucun intérêt à cet égard. La prolongation des pontons n'apparaît également pas nécessaire pour l'utilisation de bateaux par les membres de la recourante. Force est de constater en effet que sa parcelle se trouve à proximité immédiate du port de Pully, où les embarcations de particuliers peuvent être amarrées et où des passagers peuvent être aisément débarqués. La possibilité d'amarrer un bateau existe à proximité. Il ressort également des écritures de la municipalité que les possibilités à cet égard vont encore s'étoffer puisque que le Plan directeur communal prévoit notamment la création de pontons publics dans cette zone et de points d'amarrage pour les visiteurs. Le besoin décrit par la recourante, pour autant qu'il puisse être pris en compte, relève exclusivement de la commodité personnelle et n'est donc pas démontré. Les inconvénients qu'elle invoque doivent aussi être relativisés: ils équivalent en réalité aux conditions ordinaires auxquelles sont soumis la plupart des propriétaires de bateaux. Ces inconvénients ne prévalent pas sur les intérêts publics que l'autorité intimée cherche à protéger au moyen de sa politique tendant à laisser les rives du lac libres de toute construction en application en particulier de l'art. 3 al. 2 let. c LAT. Par ailleurs, la recourante ne fait pas état que son projet viserait à atteindre un intérêt public quelconque. Vu ce qui précède, il y a lieu de constater en l'occurrence que la réalisation d'un ponton et d'une bouée ne répond pas à un besoin clairement établi et qu'il n'existe en l'occurrence pas de besoin objectif de disposer d'un ponton pour rejoindre une embarcation. L'absence de nécessité objective de construire un ponton à cet endroit doit par conséquent être confirmée. Le projet soumis n'est donc pas conforme à l'affectation de la zone (art. 22 LAT). S'agissant d'une dérogation au sens de l'art. 24 LAT, les critères n'en sont pas réalisés, le critère de l'emplacement imposé par la destination de l'ouvrage étant en fait plus strict que celui du besoin dans le contexte de l'art. 22 LAT (TF 1C_411/2018 du 28 octobre 2019 consid. 4 in fine). Aussi, lorsque, comme en l'espèce, un besoin objectif de réaliser l'installation n'est pas avéré en vertu des exigences de l'art. 22 LAT, son emplacement ne sera à plus forte raison pas imposé par sa destination au sens de l'art. 24 LAT. Il n'y a donc pas lieu de procéder plus avant à l'examen des conditions posées par cette disposition. Le département cantonal, en refusant d'octroyer la concession, a ainsi fait une application correcte des règles concernant la gestion et la protection des rives du lac.

E. 4

La recourante constate que les propriétés riveraines du lac situées dans le voisinage possèdent soit un ponton privé soit un port privé, que des autorisations pour l'édification de ponton ont été également récemment accordées dans des circonstances similaires et évoque une jurisprudence récente (AC.2021.0034 du 4 août 2021) en estimant qu'il ne se justifie

pas de traiter différemment les propriétaires qui bénéficiaient d'une autorisation à bien plaie puis mis au bénéfice d'une concession de ceux qui n'en bénéficient pas. a) Le droit à l'égalité de traitement est garanti par l'art. 8 Cst. Il consiste en substance à traiter de manière identique ce qui est semblable et de manière différente ce qui est dissemblable (ATF 142 V 316 consid. 6.1.1), étant précisé que les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais que leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6). b) Il est vrai qu'il existe des installations nautiques aux alentours de la parcelle de la recourante, notamment plusieurs pontons au droit de certaines propriétés, voire même un port privé s'agissant de la parcelle n° 882. Toutefois, comme la jurisprudence l'a rappelé plus haut, la pratique en matière de constructions ou installations sur un lac ou sur ses rives a changé et on ne saurait se fonder sur la présence d'infrastructures plus anciennes pour justifier de l'octroi d'une nouvelle autorisation. En effet, notamment depuis l'adoption de la mesure E25 du PDCn, la pratique est devenue toujours plus restrictive et consacre une volonté de restreindre le nombre des installations nautiques. La situation ne peut pas être comparée non plus à des installations datant déjà de plusieurs années et ayant bénéficié d'autorisations à bien plaie. Le projet litigieux, destiné à créer une nouvelle zone d'amarrage, se distingue ainsi de la majorité des décisions produites par l'autorité intimée qui visent la rénovation ou l'extension d'installations existantes ou le renouvellement de concessions. La recourante cite par ailleurs une autorisation délivrée le 24 janvier 2019, pour la construction d'un nouveau ponton de 15 m de long à Bourg-en-Lavaux dans laquelle la DGTL a précisé que la pratique cantonale tendait à admettre la construction d'un ponton modeste dans les secteurs peu sensibles du point de vue paysager et écologique. Elle estime que le projet devrait être traité de la même manière, vu les préavis des services spécialisés de la DGE qui ne mettent en évidence aucune atteinte au paysage ou à l'environnement en cas de construction du ponton. En l'occurrence, la seule existence de cette autorisation sur le lac Léman ne suffit pas à retenir une inégalité de traitement, chaque projet devant faire l'objet d'un examen spécifique notamment s'agissant de l'intérêt ou des besoins invoqués et des caractéristiques de l'endroit où il doit s'implanter. Quoiqu'il en soit, même en admettant que ce ponton aurait bénéficié d'un traitement plus favorable dans des circonstances analogues, le représentant de la DGTL a indiqué en audience que la pratique des autorités cantonales évoluait en particulier sur la base de la jurisprudence récente (cf. not. AC.2020.0288 du 6 avril 2021) et que les conditions posées étaient désormais beaucoup plus strictes. En l'occurrence, l'autorité intimée a clairement exprimé le fait qu'elle entendait poursuivre une pratique restrictive lorsqu'elle statue sur les demandes de nouvelles installations, étant pour le surplus rappelé que l'Etat jouit d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion de son domaine public et, plus particulièrement dans l'octroi ou le refus de permission d'utilisation de ce domaine excédant l'usage commun, et que la recourante ne dispose d'aucun droit propre à pouvoir procéder à des aménagements sur le domaine public cantonal, de tels aménagements relevant d'une permission précaire. Les autorités peuvent ainsi refuser d'autoriser un nouveau ponton pour tout motif d'intérêt public pertinent, notamment si elles estiment que le besoin de créer un nouvel accès sur le lac n'est pas établi. La recourante ne saurait dès lors être suivie lorsqu'elle soutient que l'on se trouve en présence d'une décision arbitraire et contraire au principe de l'égalité de traitement au seul motif qu'on a refusé un projet qui serait conforme à la "pratique" évoquée dans la décision du 24 janvier 2019. Le grief de la recourante doit donc également être écarté sur ce point.

Les motifs qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation des décisions attaquées. Un émolument de justice sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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