

## AVIS DE DROIT

relatif aux chalets de vacances sis dans les biotopes  
d'importance nationale de la rive Sud du lac de Neuchâtel

---

### Donnée

Durant ces dernières années, la Confédération a inventorié de nombreux secteurs de la rive Sud du lac de Neuchâtel (cantons de Vaud et Fribourg) comme biotopes d'importance nationale, en qualité (cumulativement ou non):

- de zones alluviales,
- de hauts-marais ou de marais de transition,
- de bas-marais,
- de sites de reproduction de batraciens,
- de sites marécageux d'une beauté particulière,
- de réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs.

Ces biotopes d'importance nationale font partie du domaine public du canton de Vaud, respectivement du canton de Fribourg.

De petits chalets – plus ou moins rudimentaires – ont été érigés par des particuliers à l'intérieur de ces biotopes et sont utilisés comme résidences secondaires.

Ces constructions, antérieures à la mise en application de la législation fédérale protégeant explicitement les biotopes susmentionnés, ont été admises à l'époque par les cantons de Vaud, respectivement de Fribourg, sur la base de droits de superficie, ou de concessions, ou de droits d'utilisation ou contrats de location (du terrain).

Ces diverses formes juridiques ont des points communs: soit elles limitent expressément la durée du droit d'occupation du terrain, sans garantie de renouvellement ou prolongation, soit elles mentionnent clairement que le droit est accordé à bien plaisir, qu'il est personnel, et qu'il pourra être retiré en tout temps; et dans les deux cas elles stipulent qu'à l'expiration ou à la résiliation du droit d'occupation du terrain, le

bénéficiaire devra enlever sa construction et remettre les lieux en bon état, à ses frais et sans indemnité (cf. cependant la note en fin du présent avis).

### Question

Dans un premier temps les cantons de Vaud et de Fribourg, concurrentement avec l'élaboration de la législation cantonale d'application du droit fédéral protégeant les biotopes d'importance nationale, ont annoncé vouloir mettre définitivement fin à l'occupation privative de ces biotopes de la rive Sud du lac de Neuchâtel en 2008, et vouloir exiger la suppression des constructions existantes pour cette date.

A la suite de postulats déposés au Grand Conseil de chacun des deux cantons, demandant qu'une solution soit trouvée afin de pérenniser la présence des chalets de vacances existants dans ces biotopes, la question se pose de la légalité d'une telle démarche.

### Appréciation

L'octroi, actuellement, d'autorisations de construire des chalets de vacances dans les biotopes susmentionnés serait illégal, puisque totalement contraire aux réquisits de l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT); non seulement parce que rien n'impose que de telles constructions soient implantées hors zone à bâtir, mais aussi et encore plus parce que des intérêts manifestement prépondérants, d'importance nationale, s'y opposent.

On déduit de ce constat que les chalets de vacances existants sont incompatibles avec les lieux (biotopes d'importance nationale) dans lesquels ils sont situés.



L'article 24c alinéa 1 LAT stipule:

*Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise.*

Les chalets de vacances existants ne peuvent pas bénéficier de cette garantie de la situation acquise (qui n'est pas absolue, ainsi que l'indique le terme "en principe"), puisque leurs propriétaires ont dès l'origine été avertis sans équivoque de la précarité de leur droit d'occupation du terrain, de sa limitation dans le temps, et de leur obligation d'enlever les constructions et de remettre les lieux en bon état le moment venu.



L'article 14 alinéa 2 de l'ordonnance fédérale sur la protection de la nature et du paysage (OPN) a la teneur suivante:

*La protection des biotopes est notamment assurée par:*

- a. des mesures visant à sauvegarder et, si nécessaire, à reconstituer leurs particularités et leur diversité biologique;*
- b. un entretien, des soins et une surveillance assurant à long terme l'objectif de la protection;*
- c. des mesures d'aménagement permettant d'atteindre l'objectif visé par la protection, de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs;*
- d. la délimitation de zones tampon suffisantes du point de vue écologique;*
- e. l'élaboration de données scientifiques de base.*

On retiendra spécialement ici la lettre c: la protection des biotopes doit notamment être assurée par des mesures d'aménagement permettant de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs.

Cette exigence générale est reprise, sous une forme plus concrète et plus contraignante, dans les ordonnances fédérales réglant spécifiquement la protection des biotopes d'importance nationale, plus précisément:

- à l'article 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales (OZA),
- à l'article 8 de l'ordonnance sur les hauts-marais (OHM),
- à l'article 8 de l'ordonnance sur les bas-marais (OBM),
- à l'article 11 de l'ordonnance sur les batraciens (OBat),
- à l'article 8 de l'ordonnance sur les sites marécageux (OSM).

Ces articles chargent les cantons de veiller, chaque fois que l'occasion s'en présente, à la meilleure remise en état possible des objets déjà atteints.

La "meilleure" remise en état des objets passe par la suppression pure et simple des chalets de vacances; cette suppression représente par ailleurs la seule mesure d'aménagement véritablement efficace permettant d'éviter des dégâts futurs, tant il est vrai que les activités humaines découlant de l'existence de ces résidences secondaires, malgré toutes les limitations pouvant raisonnablement y être prescrites, dévalorisent encore plus que les constructions elles-mêmes les biotopes protégés de la rive Sud du lac de Neuchâtel (cf. au surplus l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et les migrateurs d'importance internationale et nationale [OROEM], dont l'article 5 alinéa 1 lettre b prescrit l'interdiction d'y déranger ces espèces animales).

Cette remise en état des lieux est "possible", sans difficultés ou coûts extraordinaires puisque, comme déjà rappelé, les propriétaires des chalets ont été dûment informés par les cantons de Vaud et de Fribourg, en temps utile, de la précarité de leur situation et de leur obligation de remise en état.

### Conclusion

Les cantons de Vaud et de Fribourg ont l'obligation d'ordonner l'enlèvement des chalets de vacances, dans les plus courts délais possibles ("chaque fois que l'occasion s'en présente", c'est-à-dire immédiatement pour les chalets pour lesquels la possibilité d'une résiliation en tout temps a été prévue, et au plus tard à l'expiration de la durée convenue pour les autres).

Cette obligation découle du droit fédéral, lequel prime le droit cantonal qui lui est contraire (article 49 alinéa 1 de la Constitution fédérale).

Serait illégal tout acte cantonal qui dérogerait à cette obligation, que cet acte cantonal soit global (par exemple la législation d'application de la législation fédérale relative à la protection des biotopes) ou particulier (par exemple la prolongation ou le renouvellement des droits de superficie, contrats de bail ou autres droits d'utilisation relatifs aux chalets de vacances).

Telle serait notamment la formule, envisagée par les cantons concernés,

de la conclusion d'un "Contrat nature" avec les propriétaires des chalets visés, puisque ce type de solution serait doublement contraire au droit fédéral: en prolongeant, voire pérennisant la présence de ces chalets, d'une part, et en prolongeant, voire pérennisant, les activités humaines liées à leur utilisation, d'autre part.



En complément du présent avis, son auteur ajoute ce qui suit.

Selon l'article 3 alinéas 1 et 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN):

*Les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité.*

*Ils s'acquittent de ce devoir:*

- a. En construisant et en entretenant de manière appropriée leurs propres bâtiments et installations ou en renonçant à construire (art. 2, let. a);*
- b. En attachant des charges ou des conditions aux autorisations et aux concessions, ou en refusant celles-ci (art. 2, let. b);*
- c. En n'allouant des subventions que sous conditions ou en refusant d'en allouer (art. 2, let. c).*

Selon l'article 12 alinéa 1 LPN:

*Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.*

La conclusion d'un "Contrat nature" avec les propriétaires des chalets, tel qu'envisagé par les autorités cantonales, devrait pour le moins être considérée comme l'adjonction de nouvelles conditions aux autorisations de construire ces chalets existants (sinon comme de nouvelles autorisations de construire), au sens de l'article 3 alinéa 2 lettre b LPN, et ceci

quelle que soit la forme utilisée.

L'octroi ou la modification (par l'adjonction de nouvelles conditions) de ces autorisations, ne pouvant être basées que sur l'article 24 LAT, représentent des décisions prises dans l'accomplissement d'une tâche fédérale (ATF 112 Ib 70), mettant en jeu la protection de la nature et du paysage, et pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (article 34 alinéa 1 LAT).

Les organisations nationales de protection de la nature et du paysage sont habilitées à recourir, conformément à l'article 12 LPN, contre ces décisions (quels que soient, comme déjà dit, leur appellation ou leur support), décisions devant leur être communiquées soit personnellement, soit par une publication dans l'organe officiel du canton, à moins qu'une procédure de mise à l'enquête publique, leur ayant permis de former opposition, ait été mise en œuvre préalablement (article 12a alinéas 1 et 2 LPN).

• •  
•

Sion, le 3 novembre 2005

Raphaël Dallèves, avocat

N.B.: Le présent avis de droit est fondé sur un échantillonnage restreint des droits de superficie, concessions, droits d'utilisation et autres contrats de location (du terrain) sur la base desquels ont été construits des chalets de vacances sur la rive Sud du lac de Neuchâtel; il conviendrait que les cantons de Vaud et de Fribourg mettent à disposition l'ensemble de ces documents, chaque cas devant être examiné en particulier.

• •  
•