

RAPHAËL DALLÈVES

MEMBRE DE LA FÉDÉRATION SUISSE DES AVOCATS
MEMBRE DE L'ASSOCIATION SUISSE DES PROFESSIONNELS DE L'ENVIRONNEMENT (ASEP)
INSCRIT AU REGISTRE DES AVOCATS DU CANTON DU VALAIS

AVOCAT

1951 SION
passage Raphy-Dallèves
case postale 374

téléphone 027 322 26 63
télécopieur 027 322 70 76
courriel:
raphael.dalleves@avocatsion.ch
CCP 19 - 6010 - 4

Recommandé

TRIBUNAL CANTONAL
DU CANTON DE VAUD
cour de droit administratif et public
avenue Eugène-Rambert 15
1014 Lausanne

Sion, le 3 janvier 2008

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

Agissant pour:

- l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO/Bird-Life Suisse), de siège social à Zurich,
- Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature (Pro Natura), association de siège social à Bâle,
- Pro Natura Vaud – Ligue vaudoise pour la protection de la nature (Pro Natura Vaud), association de siège social à Lausanne,
- le WWF Suisse, fondation de siège social à Zurich,
- et le WWF Vaud, section du WWF Suisse (WWF Vaud), association de siège social à Lausanne,

je dépose un

recours

contre l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 5 décembre 2007 "sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel",

et

contre la décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 5 décembre 2007 modifiant le "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" du 9 juin 1982, en ce que cette décision porte sur les chalets de vacances sis sur le domaine de l'Etat de Vaud dans les communes de Chabrey et de Cudrefin.

• •
•

I. FAITS

1° La rive sud du lac de Neuchâtel ("Grande Cariçaie") constitue l'un des sites les plus importants de Suisse pour la protection de la nature (rapport du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006 sur le postulat André Delacour et consorts concernant les résidences secondaires sur la rive sud du lac de Neuchâtel, chiffre 5).

2° Cette rive sud est protégée par, notamment:

- l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP),
- l'ordonnance fédérale sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (OSM),
- l'ordonnance fédérale sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (OZA),
- l'ordonnance fédérale sur la protection des bas-marais d'importance nationale (OBM),
- l'ordonnance fédérale sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrants d'importance internationale et nationale (OROEM), l'annexe 1 de cette ordonnance classant la rive sud du lac de Neuchâtel dans les objets d'importance internationale,

- la Convention internationale relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), entrée en vigueur pour la Suisse le 16 mai 1976.
- 3° Depuis les années 1920, et jusqu'en 1962, des maisonnettes de week-end (chalets de vacances) ont été érigées par des privés sur le domaine de l'Etat de Vaud en rive sud du lac de Neuchâtel, sur la base de prétendus "droits de superficie" et, semble-t-il, souvent sans permis valables de bâtir.
 - 4° De la cabine de plage de l'entre-deux guerres, en passant par le "chalet" en rondins, ces constructions ont le plus souvent été consolidées et agrandies, au point de devenir parfois de véritables villas avec pelouse, barrières et accès bitumés (rapport précité du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006, chiffre 3).
 - 5° Face à ce développement anarchique et agressif par rapport au milieu naturel environnant, le Conseil d'Etat du canton de Vaud est intervenu par l'adoption, le 9 juin 1982, du "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" (plan directeur également adopté par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg [en date du 1^{er} juin 1982]).
 - 6° Ce "plan directeur", en tout cas en ce qu'il concerne le canton de Vaud, prévoit la suppression progressive, au fur et à mesure de l'expiration de la durée des "droits de superficie" (cf. l'allégué 3° ci-dessus), de toutes les résidences secondaires (chalets de vacances) situées dans les zones protégées (allégué 2°).
 - 7° A la suite de diverses interventions parlementaires au Grand Conseil, demandant qu'une solution moins sévère soit adoptée, la démolition des chalets de vacances a été suspendue dans l'attente d'une réponse du Conseil d'Etat à ces interventions.
 - 8° A l'heure actuelle, tous les "droits de superficie" ont expiré depuis un plus ou moins grand nombre d'années; et selon le rapport précité du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006, chiffre 4.1, les usagers des chalets de vacances ont été provisoirement mis au bénéfice d'"autorisations" annuelles à bien plaisir.

- 9° Sont concernés 63 "chalets de vacances", 16 de ces résidences secondaires étant situées sur la commune de Chabrey, et 47 sur la commune de Cudrefin.
- 10° En date du 4 octobre 2001/25 mars 2002, le Département de la sécurité et de l'environnement du canton du Vaud a adopté une "décision de classement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel" (la Direction des travaux publics de l'Etat de Fribourg adoptant simultanément [le 6 mars 2002] un "plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel").
- 11° Cette décision de classement constitue une mise en œuvre par le canton, au sens de l'article 18a alinéa 2 LPN, des ordonnances fédérales énumérées à l'allégué 2° ci-dessus.
- 12° Elle ne règle pas expressément le sort des chalets de vacances.
- 13° Malgré les recours toujours pendants contre cette décision de classement, celle-ci est en vigueur, l'effet suspensif ayant été refusé à ces recours.
- 14° Depuis 1982, le Conseil d'Etat a constamment réaffirmé la nécessité de démanteler les chalets de vacances situés dans les zones protégées, afin que ces zones dévolues à la nature soient débarrassées des nombreux impacts négatifs générés par ces résidences secondaires et leurs occupants.
- 15° Cependant, contrarié et poussé par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a mis sur pied un arrêté instituant un "contrat nature", permettant la pérennisation des chalets.
- 16° Moyennant la signature d'un tel "contrat nature" avec l'Etat, contrat stipulant quelques restrictions d'utilisation et prévoyant diverses taxes, chaque actuel usager de chalet (cf. l'allégué 8° ci-dessus) pourrait continuer à occuper les lieux sa vie durant, et après lui son conjoint ou partenaire enregistré et leurs descendants en ligne directe, et ainsi de suite.
- 17° Selon les chiffres recueillis par le Centre de conservation de la faune

et de la nature, rappelés à l'occasion du débat du 19 juin 2007 au Grand Conseil sur le rapport déjà cité du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006 sur le postulat André Delacour et consorts, seuls deux actuels occupants de chalets n'ont pas (jusqu'ici) d'héritiers directs; en revanche, les usagers des 61 chalets restants ont 354 héritiers; sans doute, le système mis sur pied par l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 décembre 2007 permettrait ainsi à la plupart des chalets de subsister encore un siècle ou deux !

- 18° Seule une courte majorité des députés au Grand Conseil (82 contre 77, 3 abstentions et 2 votes non enregistrés), après un débat extrêmement nourri, ont soutenu le projet du Conseil d'Etat, par ailleurs rejeté par une majorité de la commission (7 voix contre 6); la majorité de la commission, et de nombreux députés, préconisaient de leur côté l'adoption d'un compromis, consistant à permettre aux actuels usagers de chalets de les occuper jusqu'à leur décès, une transmission ultérieure aux descendants étant en revanche exclue.
- 19° Pour consolider l'édifice, le Conseil d'Etat, le 5 décembre 2007 également, a décidé de modifier le plan directeur de 1982, en y assortissant l'obligation de suppression des chalets de vacances d'une réserve: la conclusion de "contrats nature".

• •
•

II. PREUVES

- Edition du dossier complet par le Conseil d'Etat, notamment:
 - édition des anciens "droits de superficie" conclus entre l'Etat de Vaud et les usagers des 63 chalets de vacances concernés sur les communes de Chabrey et de Cudrefin;
 - édition des actuelles "autorisations annuelles à bien plaire" relatives à ces 63 chalets;
 - édition des autorisations de construire ayant permis l'édification de ces 63 chalets, et des autorisations de construire subséquentes ayant permis, le cas échéant, de les transformer, de les équiper, ou de les agrandir, etc.;

- inspection des lieux;
- tout autre moyen de preuve est réservé.

•
•

III. PROCÉDURE

Selon l'article 12 LPN, les organisations qui se vouent à la protection de la nature ou à la protection du paysage ont qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales; le Conseil fédéral désigne ces organisations.

L'ASPO/BirdLife Suisse, Pro Natura, et le WWF Suisse font partie de ces organisations ayant qualité pour recourir (cf. les chiffres 3, 4 et 6 de l'annexe de l'ODO).

Encore faut-il que les décisions susmentionnées aient été prises dans l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'article 2 LPN, et qu'elles mettent en jeu les intérêts de la nature et du paysage.

La nature et la portée des actes attaqués du Conseil d'Etat ne sont pas claires; ces actes sont intitulés "arrêtés", mais leur caractère décisionnel est patent: ils réglementent concrètement la situation de 63 chalets de vacances déterminés, à l'intérieur de biotopes protégés par l'OSM, l'OZA, l'OBM et l'OROEM; en réalité, ces arrêtés sont des décisions au sens de l'article 18a alinéa 2 LPN.

Ils seront par conséquent, en dernière instance, sujets à recours en matière de droit public au Tribunal fédéral de la part des organisations précitées de protection de la nature et du paysage, selon les articles 82 lettre a et 89 alinéa 2 lettre d LTF (cf. également Karl Ludwig Fahrländer, Commentaire LPN, art. 18a, N° 18).

Et la cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est compé-

tente pour en connaître en première instance de recours, conformément à l'article 4 alinéa 3 LJPA.

L'arrêté du Conseil d'Etat du 5 décembre 2007 "sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel" a été publié dans la FAO du 14 décembre 2007; le délai de recours de vingt jours de l'article 31 alinéa 1 LJPA est respecté.

Le délai de recours est aussi respecté à l'égard de la modification du 5 décembre 2007 du "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat", qui n'a pas été publiée, et dont les recourants n'ont appris l'existence que parce que cette décision est citée par l'arrêté précité sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel.

• •
•

IV. MOTIFS

A. Quant à la forme

Les bases légales indiquées en préambule de l'arrêté sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel se limitent à juste titre à la législation sur la protection de la nature et du paysage, et à la législation sur l'aménagement du territoire.

Or, ni la LPNMS, ni la LATC n'habilitent le Conseil d'Etat à édicter des dispositions ayant pour but "de régler la situation des chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat sur les communes de Chabrey et de Cudrefin, dans le périmètre des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel" (article 1 de l'arrêté), qui empiètent indûment sur les attributions et compétences des autorités instituées par ces deux lois (cf. plus spécialement l'article 6 de l'arrêté).

Par ailleurs, la LPNMS et la LATC prévoient le déroulement de procédures qui garantissent, en particulier, le droit d'être entendu sous tous ses aspects, procédures que les décisions attaquées n'ont pas respectées.

Pour ces motifs, ces dernières doivent être déclarées nulles ou, subsidiairement, être annulées.

B. Quant au fond

L'octroi, actuellement, d'autorisations de construire des chalets de vacances semblables à ceux qui sont l'objet du litige, dans des biotopes protégés d'importance nationale (cf. l'allégué 2°, page 2 ci-dessus), serait clairement illégal – un tel octroi est même inimaginable –, puisque totalement contraire aux conditions de l'article 24 LAT; non seulement parce que rien n'impose que de telles constructions soient implantées hors zone à bâtir, mais aussi parce que des intérêts manifestement prépondérants, d'importance nationale, s'y opposent.

On doit logiquement déduire de ce constat – découlant de la loi elle-même, notamment de l'article 6 LPN – que les chalets de vacances existants sont incompatibles avec les lieux dans lesquels ils sont situés; point n'est donc besoin d'évoquer que ces résidences secondaires induisent une coupure marquée dans l'écosystème entre le lac et le marais, que leur utilisation provoque des dérangements importants d'espèces sensibles comme les oiseaux nicheurs ou migrateurs (hérons, canards, petits échassiers, rapaces...), que les accès aux résidences et au lac modifient l'habitat (roselières saccagées), etc., etc..

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 en aucun cas bénéficier de cette garantie de la situation acquise (qui n'est pas absolue, ainsi que l'indique le terme "en principe"), puisque leurs occupants ont dès l'origine été avertis sans équivoque de la précarité de leur droit d'usage, 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. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs jamais prétendu autre chose.

L'article 14 alinéa 2 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 de l'OPN est reprise, sous une forme encore plus concrète et contraignante, dans plusieurs des ordonnances fédérales réglant spécifiquement la protection des biotopes ici concernés, plus précisément:

- à l'article 8 OSM,
- à l'article 8 OZA,
- à l'article 8 OBM.

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, c'est une évidence incontournable; la suppression représente de toute façon 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 être prescrites – limitations dont beaucoup sont de surcroît quasiment impossibles à faire respecter –, nuisent autant que les constructions elles-mêmes aux biotopes protégés de la rive sud du lac de Neuchâtel (cf. en outre l'OROEM, dont l'article 5 alinéa 1 lettre b prescrit l'interdiction de déranger les animaux dans ces réserves).

Cette remise en état des lieux est "possible", sans aucune difficulté ni

coût, puisque les usagers des chalets ont d'ores et déjà expressément accepté cette charge.

Le canton de Vaud a donc l'obligation d'ordonner la démolition des chalets de vacances, et ceci sans délai ("chaque fois que l'occasion s'en présente"; or, les actuelles "autorisations à bien plaire" sont annuelles).

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

Les actes attaqués du Conseil d'Etat ont pour but de pérenniser l'existence des chalets de vacances dans les zones protégées, et leur occupation par des tiers qui n'y ont aucun droit; ce qui va exactement en sens contraire des objectifs et des dispositions légales fédérales (ainsi que des divers textes cantonaux régissant la matière depuis vingt-cinq ans) !

A l'heure où le paysage est de plus en plus morcelé, défiguré et sous pression, à l'heure où la diversité biologique diminue à un rythme effréné et dramatique, à l'heure où l'OFEV constate une dégradation marquée de la qualité des marais, l'option – politique – du Conseil d'Etat est incompréhensible, et manifestement contraire au droit.

Elle est par ailleurs choquante dans la mesure où elle favorise indûment une toute petite minorité de la population au détriment de l'intérêt général, et où elle crée une inégalité de traitement entre les occupants des chalets, d'une part, et d'autre part le public soumis à des limitations d'usage (accès motorisés, baignade, navigation, etc., dans certains secteurs). Pourtant, c'est l'Etat qui est partout le propriétaire des lieux !

•
•

V. CONCLUSIONS

Principalement:

Il est constaté la nullité de l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de

Vaud du 5 décembre 2007 "sur les chalets de vacances construits sur le domaine de l'Etat au bord du lac de Neuchâtel", et de la décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 5 décembre 2007 modifiant le "plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat" du 9 juin 1982.

Subsidiairement:

L'arrêté et la décision susmentionnés du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 5 décembre 2007 sont annulés.

En tout état de cause:

Les frais d'instruction et de jugement sont à la charge de l'Etat de Vaud; ce dernier est en outre condamné au versement d'une équitable indemnité de dépens aux recourants.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de ma grande considération.

Raphaël Dallèves

P.S.: Les procurations écrites des organisations recourantes seront versées prochainement au dossier de la cause.