

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone du 31 août 2009 intitulée : "Le canton veut-il enlaidir systématiquement les rives du lac ?"

RAPPEL

Rives du lac Léman, Ouest du canton : a priori magnifiques, protégées. Or on y voit proliférer des installations en tous genres sur l'eau, prolifération ayant pour effet d'enlaidir ce paysage si rare. Cas exemplaire, qui doit servir de détonateur à une politique publique volontariste en matière d'aménagement des rives : un ponton construit sur une parcelle privée à Nyon, qui empiète sur le lac sur une longueur de 17 mètres et débouche sur une plate-forme carrée de 3 mètres de côté. Hissé à son côté au moyen d'un lift, un bateau à moteur est suspendu au-dessus de la surface de l'eau. Alors que la mise à l'enquête l'an dernier de ces ponton, plateforme et lift à bateau avait provoqué dix-sept oppositions auprès du Service des eaux, sols et assainissement (SESA), autorité pilote du dossier, le propriétaire n'a pas attendu que son permis de construire soit délivré pour faire faire sa nouvelle installation sur le lac. Il avait en effet reçu un an auparavant l'aval du Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN) !

Saisie du dossier, la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) a dû arbitrer, alors qu'un de ses services (SFFN) avait, unilatéralement, délivré une autorisation aux propriétaires, et que le SESA ainsi que le Service du développement territorial (SDT) avaient émis a priori des réserves, voire un préavis négatif, dans le dossier de mise à l'enquête. Cet arbitrage a consisté à seulement exiger que le ponton soit raboté de trois mètres et aminci de 30 centimètres, ponton déjà construit à préciser à nouveau. Selon la Conseillère d'Etat, "un lift à bateau ne cause pas plus de nuisances visuelles qu'un hangar avec un rail de mise à l'eau".

Par cette décision, il y a donc à la fois une politique du fait accompli qui est entérinée par le Conseil d'Etat dans le domaine ultrasensible des rives. En l'occurrence, le recours contre la délivrance d'un permis, droit fondamental des citoyens comme des collectivités, a été bafoué. On voit aussi un problème de compétences ou de circulation de l'information déficient au sein des services s'occupant des rives du lac. Et enfin, cette prolifération d'installations en tous genres sur les rivages pose clairement la question de la volonté du Conseil d'Etat de respecter son propre plan directeur des rives. Ses décisions sur ce qu'il considère "des installations légères" contredisent de fait le patient travail de valorisation des rives entrepris depuis plus de 20 ans par ses services !

Afin de clarifier tout cela, nous formulons donc les questions suivantes à l'intention du Conseil d'Etat :

- 1. Un lift surmonté d'un bateau a sans conteste un impact paysager plus important que la mise au sec de l'embarcation au moyen d'un rail, avec ou sans hangar placé sur terre ferme ; en effet, il ajoute une nouvelle infrastructure au-dessus de la surface du lac [1]. La solution de mise à sec des embarcations a en outre l'avantage de ne pas laisser des installations purement privées empiéter inutilement sur le domaine public. Fort de ces constats, comment peut-on argumenter qu'un lift à bateau ne cause pas plus de nuisances qu'un hangar à bateau avec un rail de mise à l'eau ?*
- 2. En considérant les lifts à bateaux comme des installations légères, n'impliquant pas de servitude de passage, au contraire des rails et couverts à bateaux qui sont sur les propriétés privées, l'Etat pousse de fait les propriétaires privés à ce genre de construction sur le domaine public. En effet, il tombe sous le sens que, si l'on envisage par exemple l'achat d'un beau yacht à moteur, plutôt qu'amputer une partie de sa propriété, puis réaliser un couvert à grands frais, et enfin devoir concéder un passage public le long de la rive, l'on demande à faire un ponton avec un lift à bateau !!!
L'Etat ne contribue-t-il pas à banaliser le paysage lacustre et à contourner les objectifs du plan directeur cantonal des rives en systématisant sa décision que des lifts à bateaux sont des constructions légères ?*
- 3. Les plans et coupes mises à l'enquête publique indiquent que le lift se trouve sur la plateforme à l'extrémité du*

ponton. Or, une image aérienne de cette installation nous apprend que le lift a été construit à mi-parcours du ponton. Bref, cette construction illégalement exécutée ne respecte même pas les plans de mise à l'enquête. Ceci pose évidemment la question des moyens de contrôle : comment le Conseil d'Etat s'assure-t-il que les autorisations délivrées sont respectées à la lettre ? Et plus précisément dans le cas qui nous occupe, comment le Conseil d'Etat va-t-il s'assurer que ses exigences dans le raccourcissement du ponton et de la largeur de la plate-forme **seront** respectées ?

4. La même photo aérienne prouve également que le libre passage des ayants droit d'une largeur de deux mètres, ordonné par la Loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains, est obstrué à cet endroit, y compris par des murs et un réduit. Nul doute que la réalisation d'un ponton en prolongement de la propriété renforce le sentiment de privatisation des rives.
Là aussi se pose la question du respect de la loi : qu'est-il fait par les Services de l'Etat pour ce faire ?
5. Et enfin qu'a fait le Conseil d'Etat pour que le problème de procédure rencontré, soit l'affirmation faite par le SFFN aux propriétaires qu'aucun recours n'avait été fait et qu'ils pouvaient construire, alors que le SESA était en charge du dossier avec 17 oppositions entre les mains et des préavis négatifs, ne se reproduise plus ?

Les réponses à ces questions sont importantes. L'Etat doit marquer sa ligne, et la faire respecter. Si sa volonté politique est d'interpréter plus que largement la notion de protection des rives, il faut un nouveau débat au Parlement. Sinon, il faut faire en sorte que notre paysage lacustre, déjà bien atteint, ne soit pas gâché définitivement.

[1] Un hangar à bateau à proximité de la rive ne dérange nullement la vue du promeneur longeant le cheminement riverain à proximité immédiate de l'eau (donc devant le hangar), tel que prescrit par la jurisprudence (Arrêt du TF 118 Ia 394) et le rail de mise à l'eau est majoritairement couvert par l'eau... donc invisible. Tel n'est évidemment pas le cas si on se trouve devant un ponton de 1.2 m de large et d'une longueur de 14 m (avec plateforme de 2.4 x 2.4 m et lift à bateau au bout).

(Signé) Fabienne Freymond Cantone

Nyon, le 31 août 2009

REPONSE

1 INTRODUCTION

Il convient, en préambule, de replacer le projet des installations prévues sur une parcelle privée à Nyon (prolongation et élargissement du ponton existant, ainsi que mise en place d'un lift à bateau et d'un corps-mort) dans leur contexte procédural.

Ce projet a été mis à l'enquête publique par le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) du 14 mars au 17 avril 2008.

Plusieurs oppositions ont été formulées, notamment par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, ainsi que par Pro Natura Vaud, qui ont soulevé l'aspect disproportionné du projet.

En parallèle, le SESA a mis le dossier en circulation auprès des services de l'Etat concernés, à savoir le Service des forêts, de la faune et de la nature, Centre de conservation de la faune et de la nature (CCFN), le Service du développement territorial, Commission des rives du lac (CRL) et le Service du développement territorial, Hors zone à bâtir (SDT).

La coordination entre le SESA et ces services a permis l'octroi des préavis et autorisations spéciales en la matière.

En mars 2008, le CFFN a délivré directement aux époux Ernst l'autorisation spéciale en matière de pêche ainsi que l'autorisation de la conservation de la nature. La raison en est que cette décision est également adressée aux associations de protection contre la nature qui ont un droit de recours en la matière conformément à la législation fédérale.

En juin 2009, le Département de la sécurité et de l'environnement (département) a d'une part traité et levé les oppositions formulées dans le cadre de l'enquête publique et, d'autre part, délivré l'autorisation de construire les installations projetées, sous réserve de conditions, dont, notamment, la réduction des dimensions du ponton et de la plateforme (conditions posées par la CRL).

2 QUESTION N° 1

"Fort de ces constats, comment peut-on argumenter qu'un lift à bateau ne cause pas plus de nuisances qu'un hangar à bateau avec un rail de mise à l'eau ?"

La CRL a examiné en 2006 l'impact des lifts à bateau par rapport à celui des rails de mise à l'eau avec hangars à bateaux. Plusieurs installations ont été examinées sur le terrain. Le constat est le suivant :

- Un lift à bateau est fixé directement au ponton ou à 2 pieux. Son impact sur le fond lacustre est minime, voire inexistant. Le bateau est stocké sur le lift à environ 50 cm à 1 m au-dessus de l'eau. L'impact visuel n'est pas plus important qu'un bateau parqué sur un chariot sur la rive ou, souvent, sur les rails eux-mêmes, sur le domaine public, dans l'attente d'une mise à l'eau.
- Un rail de mise à l'eau s'avance de 10 à 20 m, voire plus, vers le lac, en fonction du tirant d'eau. L'impact de ce rail hors de l'eau et sur le fond lacustre est tout aussi important que celui d'un lift à bateau. Il peut générer des modifications peu esthétiques de la rive du lac, par exemple la mise en place des rails sur des supports au-dessus du sol pour des raisons topographiques. A noter que les pontons peuvent également générer ce type d'impact sur la rive.
Quant au hangar à bateau, ses dimensions sont en général élevées, soit souvent au-delà de 20 m². L'impact visuel, de la rive et du large, est, en général, plus important que celui d'un lift à bateau.
La CRL demande, par ailleurs, que les lifts à bateau soient implantés le plus proche possible de la rive pour limiter l'impact paysager.

3 QUESTION N° 2

"L'Etat ne contribue-t-il pas à banaliser le paysage lacustre et à contourner les objectifs du plan directeur cantonal des rives en systématisant sa décision que des lifts à bateaux sont des constructions légères ?"

Les lifts à bateaux, tout comme les rails de mise à l'eau, sont considérés comme des constructions légères au sens de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public : ce sont des installations qui peuvent être aisément démontées et évacuées du domaine public. Elles font d'objet d'une autorisation à bien plaie et non d'une concession. Cette autorisation n'implique donc pas la constitution d'une servitude de passage public au sens de l'article 16 de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains, ainsi que de l'article 10 de son règlement d'application.

Par contre, les ouvrages lourds, tels que des ouvrages de protection des rives ou des digues de port, font l'objet de concessions. Dans ce cas, une servitude de passage public est exigée en contrepartie.

En ce qui concerne les couverts à bateaux implantés sur des fonds privés, leur construction étant soumise au droit privé, ils ne font l'objet ni d'autorisations à bien plaie, ni de concessions. Aucune servitude de passage public ne peut donc être exigée.

Par ailleurs, en l'espèce, le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman prévoit, sur le site concerné, un cheminement riverain dont le tracé est "à localiser par étude de détail". On ne peut pas présumer aujourd'hui de son emplacement définitif qui sera fixé dans une étude globale sur le devenir des rives et qui doit être menée par la Commune de Nyon.

4 QUESTION N° 3

"Ceci pose évidemment la question des moyens de contrôle : comment le Conseil d'Etat s'assure-t-il que les autorisations délivrées sont respectées à la lettre ? Et plus précisément dans le cas qui nous occupe, comment le Conseil d'Etat va-t-il s'assurer que ses exigences dans le raccourcissement du ponton et de la largeur de la plate-forme seront respectées ?"

La Division Economie hydraulique du SESA procède régulièrement, commune par commune, à un contrôle des installations implantées sur le domaine public des eaux. Les constructions illégales ou non-conformes font l'objet d'une procédure de mise en conformité aux frais du contrevenant, voire d'une dénonciation auprès du préfet ou du juge instructeur.

De plus, les chefs des secteurs des lacs et cours d'eau, étant quotidiennement sur le terrain, signalent à la division les irrégularités rencontrées.

S'agissant de dossiers litigieux, chaque installation ou ouvrage est contrôlé de cas en cas à la fin de la procédure. Tel sera le cas en l'espèce.

Bien que les plans mis à l'enquête publique prévoyaient la mise en place du lift à bateau à la hauteur de la plateforme, il a été, en effet, implanté à mi-longueur du ponton lors des travaux, ceci pour des raisons pratiques et techniques de mise en œuvre et d'utilisation. Cette adaptation ne change rien, par ailleurs, à l'impact visuel mais démontre, si besoin était, que le ponton réalisé a des dimensions qui excèdent le besoin et peut être raccourci sans effets sur l'utilisation de l'installation.

5 QUESTION N° 4

"Là aussi se pose la question du respect de la loi : qu'est-il fait par les Services de l'Etat pour ce faire ?"

Le mur en bordure de lac a pour but de stabiliser les rives. Le supprimer reviendrait à fragiliser l'équilibre de l'ensemble d'un secteur. Par ailleurs, il ressort de divers plans des archives de l'Etat qu'il existait déjà en 1874. L'Etat n'entend donc pas en demander la démolition.

Quant au ponton, il appartient à ce jour au Tribunal cantonal d'en déterminer son sort, les propriétaires ayant recouru contre la décision du département, tout comme aurait pu le faire n'importe quel autre opposant auquel a été notifiée cette décision.

6 QUESTION N° 5

"Et enfin qu'a fait le Conseil d'Etat pour que le problème de procédure rencontré, soit l'affirmation faite par le SFFN aux propriétaires qu'aucun recours n'avait été fait et qu'ils pouvaient construire, alors que le SESA était en charge du dossier avec 17 oppositions entre les mains et des préavis négatifs, ne se reproduise plus ?"

C'est, en effet, sur l'autorisation spéciale du CCFN que se sont basés les requérants pour procéder à la construction des installations concernées. Ils ont considéré que cette autorisation valait permis de construire alors que la procédure d'enquête publique, ainsi que la consultation des services de l'Etat concernés, n'était pas terminée.

L'autorisation spéciale délivrée par le CCFN peut faire l'objet, comme toute autre décision administrative, d'un recours : le renseignement donné par le CCFN concernait exclusivement des éventuels recours contre l'autorisation spéciale en matière de pêche et de la conservation de la nature. Ces recours sont, en effet, transmis et traités par le CCFN, autorité compétente en la matière. En l'espèce, aucun recours n'a été déposé contre l'autorisation spéciale délivrée : c'est cette information qui a été communiquée aux requérants.

Le problème de procédure rencontré à Nyon est exceptionnel ; aucun autre cas similaire n'a été recensé par le SESA jusqu'à ce jour. Le libellé de l'autorisation est pourtant clair et précis et les bases légales sont indiquées (loi sur la pêche, ainsi que loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites).

Il est incompréhensible qu'on aient pu penser qu'une procédure d'enquête publique mise en œuvre par le SESA, spécialiste des eaux, soit clôturée par le CCFN, spécialiste de la faune et de la nature, en plus par document du 26 mars 2008, délivré pendant la période de l'enquête publique.

Depuis ce cas, l'autorisation spéciale délivrée par le CCFN a été complétée et mentionne très clairement qu'elle n'a pas valeur de permis de construire, ce dernier étant de la compétence du SESA, service pilote de ce type de dossier.

7 CONCLUSION

Dans le cadre de la procédure en la matière, le projet des installations a fait l'objet d'un examen approfondi par les services spécialisés de l'Etat. Chacun d'eux a finalement été en mesure de délivrer un préavis positif, ainsi que les autorisations spéciales relevant de leur compétence.

Si les privés avaient attendu l'autorisation de construire du SESA pour implanter leurs installations, la procédure se serait terminée sans heurs. La preuve en est que, suite à la décision du 16 juin 2009 de levée des oppositions et d'octroi de l'autorisation de construire, seuls les intéressés ont formulé un recours. Aucun recours n'a été déposé par les opposants.

Outre les objectifs propres poursuivis par chacun des services consultés, ceux-ci poursuivent un objectif commun qui est de faire face à l'augmentation des constructions en bordure de lac.

Pour faire face à cette augmentation, due, notamment, aux morcellements d'importantes parcelles riveraines, chaque service a des critères bien précis inscrits dans une pratique de plus en plus restrictive en la matière. De plus, les réunions mensuelles de la CRL permettent d'échanger des points de vue et de prendre des décisions coordonnées pour des projets plus délicats.

La CRL a initié une réflexion sur les conditions d'utilisation du domaine public lacustre. Cette démarche vise tout particulièrement à assurer la conservation des portions de rives encore naturelles, à éviter la privatisation exagérée du bord du lac et à limiter l'impact paysager qui serait induit par une prolifération d'installations sur les rives de nos lacs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 décembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean