



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Philippe Cornamusaz – Chalets de la Grande Cariçaie, quelles suites exactement ?

#### **Rappel de l'interpellation**

*Le 18 novembre dernier, le Conseil d'Etat a communiqué sa position suite à la pétition qui lui avait été transmise par le Grand Conseil le 22 septembre 2020. Il se base sur la position de la commission consultative-CFNP-disant que ces chalets n'ont plus lieu d'être et qu'il faut procéder à leur démolition. Le Conseil d'Etat conclut qu'il va procéder à la résiliation des baux. Cela signifie qu'il n'entend pas prendre en compte le vote majoritaire du Grand Conseil demandant que le Conseil d'Etat puisse considérer que ces chalets ne soient pas démolis.*

*Si on reprend l'historique en quelques lignes, les corrections des eaux du Jura de 1870 et 1960 ont eu lieu, libérant des espaces où se sont construits des chalets depuis les années 1920 jusque dans les années 1970. En 2001, 8 secteurs ont été classés par les cantons de Vaud, Fribourg, Berne et Neuchâtel sous la dénomination « Grande Cariçaie ». Il est à noter que les écosystèmes ne sont pas stables dans cette région et qu'il est nécessaire de procéder à des mesures d'entretien régulières, lourdes, pour conserver les marais de cette zone et préserver les espèces animales qui s'y sont établies. Sans entretien, la forêt gagnerait du terrain pour recouvrir toute la zone. Cette dernière doit donc être davantage être considérée comme un parc public ou un jardin botanique et ornithologique que comme une réserve où la nature serait laissée à elle-même.*

*On peut donc constater que dans l'inventaire fédéral des sites marécageux, la cohabitation avec les sites construits existe. Des exemples à Cudrefin, Portalban, Chevroux, Estavayer-le Lac et le Château de Champ Pittet qui abrite des organisations de protection de la nature sont là pour ne témoigner sans parler de la route des Grèves et la voie de chemin de fer Yverdon-les-Bains-Morat.*

*Sur le plan juridique, de nombreuses actions ont été entreprises par le canton de Vaud dès les années 1960 afin d'encadrer et limiter les droits liés aux chalets pour conduire in fine à la démolition de ces chalets. Les communes riveraines et les associations locales se sont élevées à plusieurs reprises contre la démolition de ces chalets. Une solution dite des « contrats nature » a même été proposée, mais a dû être abandonnée suite à un recours au Tribunal fédéral qui a invalidé cette solution pour des motifs procéduraux sans s'être prononcé sur le fond.*

*Depuis de nombreuses jurisprudences sont venues clarifier la situation des chalets. On peut, notamment, à titre d'exemple, rappeler celle de l'arrêt AC 2008/0302 du tribunal cantonal vaudois qui dit que les autorités cantonales bénéficient d'une « certaine marge d'appréciation liée à l'impression des cartes d'inventaires ».*

*Est-ce que les chalets devraient être considérés comme une atteinte à l'application des inventaires fédéraux ? pour répondre à cette question, il faut se référer à l'art.5 al.1 LPN qui dit que tout inventaire doit contenir une liste des dangers qui peuvent menacer les objets inscrits à l'inventaire, les mesures déjà prises et la protection à assurer. Or, dans les inventaires fédéraux, les chalets n'ont pas été répertoriés comme étant un danger pouvant porter atteinte aux marais, zones alluviales, aux sites et monuments naturels, etc., alors qu'ils existaient déjà au moment de l'établissement de ces inventaires. On ne retrouve pas dans la LPN ou dans ses ordonnances une mention de démolition des chalets ou autres constructions existantes.*

*Il est aussi à relever que la CFNP est une commission consultative et ne saurait se substituer à la législation et à la jurisprudence des tribunaux. De plus en 2018, le bureau Pöry a élaboré un rapport scientifique mettant en exergue les erreurs contenues dans le préavis de la CFNP. Il est donc étonnant que le Conseil d'Etat n'en ait pas tenu compte.*

*Compte tenu de ce qui précède, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat.*

- 1. Pourquoi sa réponse à la pétition du 22 septembre 2020 se base-t-elle sur la position de la commission consultative et pas sur la loi, ses ordonnances et la jurisprudence y relative d'autant plus que les décisions de classement des Rives Sud du lac de Neuchâtel ne prévoient pas le démantèlement des installations dans le périmètre des réserves et qu'il serait opportun, s'il y a eu des modifications législatives depuis ce classement, de les citer ?*
- 2. Pourquoi n'envisage-t-il pas une médiation pour trouver une solution « gagnant-gagnant » afin d'apporter des solutions aux vrais enjeux des réserves naturelles de la Grand Cariçaie en se référant notamment à l'art 80 LATC ?*
- 3. Par équité et égalité de traitement compte-t-il aussi, en cas de démolition des chalets, procéder à celle des autres infrastructures situées sur le périmètre des inventaires fédéraux ?*
- 4. Qui assumera la charge financière de la démolition des chalets, l'évacuation des matériaux puis de la remise en état des terrains, avec quels montants ?*
- 5. Quelle est l'évaluation chiffrée des pertes pour l'Etat et les communes des contributions actuellement assumées par les propriétaires des chalets ?*

*Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

*Commentaire(s)*

*Cette question des chalets divise les autorités politiques, les associations de propriétaires et celles de la protection de la nature depuis des années. Il est légitime de se poser la question de savoir s'il n'est pas temps de trouver une solution négociée, respectueuse de la législation et de la jurisprudence y relative où toutes les parties y trouveraient leur compte, plutôt que des luttes interminables conduisant à de multiples déceptions. C'est la raison de dépôt de cette interpellation.*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

Depuis 2015, les Conseils d'Etat des deux cantons se sont accordés sur la nécessité d'un démantèlement des chalets, confirmant ainsi les dispositions et engagements de principe pris en 1982 déjà, dans le cadre du plan directeur intercantonal des rives des lacs de Neuchâtel et de Morat, à savoir la suppression progressive, au fur et à mesure de la durée des autorisations d'utilisation du terrain public, de tous les chalets situés dans les zones naturelles.

***1. Pourquoi sa réponse à la pétition du 22 septembre 2020 se base-t-elle sur la position de la commission consultative et pas sur la loi, ses ordonnances et la jurisprudence y relative d'autant plus que les décisions de classement des Rives Sud du lac de Neuchâtel ne prévoient pas le démantèlement des installations dans le périmètre des réserves et qu'il serait opportun, s'il y a eu des modifications législatives depuis ce classement, de les citer ?***

Le Conseil d'Etat s'est basé sur le préavis de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage (CFNP) dans la mesure où :

- Ce préavis explicite et rappelle le cadre légal fédéral qui s'applique à la rive sud et à la situation des chalets en particulier. Le périmètre des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel est délimité par une superposition de six inventaires fédéraux d'importance nationale. Le Canton ne saurait déroger par des modifications réglementaires cantonales à des dispositions de protection d'ordre supérieur.
- Le préavis de la CFNP répond à une question clé pour le sort des chalets, à savoir existe-t-il des mesures qui permettraient de ramener à une mesure acceptable les atteintes au but de protection ou aux objets protégés et si oui lesquelles? Il contient ainsi les éléments nécessaires au Canton pour mettre en œuvre l'art. 13 al. 4 du règlement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel. En effet selon la jurisprudence y relative (AC 2008/0302), le tribunal cantonal notait qu' « il appartiendra en effet aux autorités cantonales compétentes d'appliquer l'art. 13 al. 4 du règlement, et, cas échéant, de prendre des mesures concrètes sur cette base, en appréciant la situation de chaque chalet pris isolément ». Sur ce dernier point, l'analyse de la CFNP est très claire puisqu'elle arrive à la conclusion que : tous les chalets et toutes les infrastructures annexes (routes, chemins, pontons, enrochements, etc.) ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'art. 6 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451). Eu égard aussi aux autres inventaires fédéraux affectés par les chalets, la CFNP constate que ces constructions ne sont pas compatibles avec les dispositions légales. Ces conclusions s'appliquent indifféremment aux différents secteurs, individuellement à tous les chalets et à toutes les infrastructures. Vu les effets négatifs importants causés par les chalets, les infrastructures et leur mode d'exploitation, la CFNP ne voit aucune mesure possible qui pourrait ramener à une mesure acceptable les graves atteintes constatées dans le présent préavis. La CFNP demande par conséquent de ne pas entrer en matière sur une légalisation des chalets et des infrastructures annexes et – se fondant sur le mandat légal commun aux différents inventaires fédéraux cités, destinés à améliorer et à valoriser l'objet protégé dans son ensemble, ainsi que ses éléments individuels chaque fois que l'occasion se présente – de prendre toutes les mesures nécessaires à un démantèlement des constructions et une renaturalisation des sites.
- Selon la jurisprudence bien établie du Tribunal fédéral, une expertise de la CFNP a toujours un poids important, voire déterminant. Seuls des motifs légitimes permettraient de s'écarter des conclusions de l'expertise, et cela même si l'autorité compétente est libre dans l'appréciation des moyens (ATF 136 II 214 consid. 5 ; ATF 127 II 273 consid. 4b ; ATF 125 II 591 consid. 7a). Il s'ensuit que le Canton de Vaud est largement lié par l'avis de la CFNP et ne pourrait s'en écarter qu'en présence de motifs légitimes.
- Outre le fait que les conclusions de la CFNP sont déterminantes, elles ont de surcroît été reprises par l'Office fédéral de l'environnement qui partage non seulement l'appréciation faite par cette commission, mais également la qualité de son travail d'analyse : « *L'examen des rapports d'expertise montre que l'analyse de la CFNP a été réalisée de manière précise et détaillée, qu'elle repose sur une documentation étendue et qu'elle prend en compte tous les éléments en présence, que ce soit les dispositions légales en vigueur, les descriptions des objets ou les planifications cantonales. Les conclusions des expertises apparaissent ainsi claires et fondées.* » (lettre de l'OFEV du 23 mai 2014)

Le Conseil Etat relève par ailleurs que le Conseil d'Etat fribourgeois s'est pour les mêmes raisons basé sur le préavis de la CFNP pour justifier de la démolition des chalets comme l'atteste la conclusion du rapport explicatif et de conformité au sens de l'art. 47 OAT accompagnant la modification du plan d'affectation cantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel :

*« L'État de Fribourg se rallie aux conclusions de la CFNP démontrant que les constructions et installations sises dans le périmètre des réserves sont contraires à la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage et portent une atteinte grave aux sites protégés. Le démantèlement des constructions et installations problématiques ainsi que la renaturation des sites est ainsi le seul moyen de garantir les objectifs de protection fixés par le droit supérieur. » (Rapport OAT, p. 19, ch. 3.2.5)*

## **2. Pourquoi n'envisage-t-il pas une médiation pour trouver une solution « gagnant-gagnant » afin d'apporter des solutions aux vrais enjeux des réserves naturelles de la Grand Carrière en se référant notamment à l'art 80 LATC ?**

Au vu de l'expertise de la CFNP et de la jurisprudence relative aux sites marécageux, le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas possible de trouver une solution telle que suggérée par l'interpellateur.

La question de la portée des dispositions relatives à l'aménagement du territoire en regard de celles découlant de la LPN a déjà fait l'objet de nombreuses publications et analyses juridiques. L'Aide à l'exécution de 2016 de l'OFEV « constructions et installations dans les sites marécageux » rappelle notamment que :

« La loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), avec ses dispositions spécifiques sur les sites marécageux et leur concrétisation dans l'ordonnance sur les sites marécageux, fait partie du droit spécial, qui prime les dispositions plus générales du droit de l'aménagement du territoire et de la construction. La LPN doit donc être prise en compte en lien avec l'aménagement du territoire et lors de l'évaluation des plans d'aménagement, des décisions relatives à l'aménagement du territoire et des demandes de permis de construire ».

Si les dispositions du droit de la construction hors zone à bâtir de l'art. 80 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) doivent être mises en œuvre, elles doivent l'être, sous réserve des dispositions fédérales du droit de la protection de la nature et de l'aménagement du territoire. Cette analyse a été faite par le Canton. Tenant compte de l'avis de la CFNP, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas renouveler les baux des résidences secondaires sises dans les zones naturelles et de demander le démantèlement des résidences secondaires.

## **3. Par équité et égalité de traitement compte-t-il aussi, en cas de démolition des chalets, procéder à celle des autres infrastructures situées sur le périmètre des inventaires fédéraux ?**

L'art. 23d LPN explicite les dispositions de l'art. 78 al. 5 Cst. en ce qui concerne les constructions et installations admissibles dans un site marécageux.

Outre les types d'activités autorisés en vertu de l'art. 23d al. 2 let. a à c LPN, le législateur admet sur un site marécageux des installations servant à le protéger ou le sauvegarder (cf. libellé de l'art.78, al. 5, Cst.). En font partie, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures visant une amélioration de la situation en termes de biotope (p.ex. remplacement des sentiers traversant un marais par un nouveau tracé approprié ou mesures destinées à canaliser le public).

Le législateur admet par ailleurs des exceptions pour des projets d'intérêt national dont l'implantation est imposée par leur destination ainsi que pour l'utilisation touristique douce sous réserve qu'elles n'entrent pas en contradiction avec les buts visés par la protection.

L'entretien, respectivement le devenir, des autres infrastructures de la rive sud auxquelles fait mention le député Cornamusaz est réglé comme pour les chalets par l'article 13 al. 4. du règlement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, à savoir que :

- « Seuls sont autorisés les travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments (tels que résidences secondaires), installations licites existantes et pour autant que les requérants soient au bénéfice d'un titre juridique suffisant »
- selon la jurisprudence, le maintien ou de la destruction de l'infrastructure à long terme doit être étudié de cas en cas en fonction de sa légalité, d'un titre juridique suffisant et de sa compatibilité avec les objectifs de protection.

Les centres natures existants, comme les observatoires de découverte de la nature, les pistes cyclables, les chemins de randonnées, la route ou encore la voie de chemin de fer Yverdon-les-Bains-Morat sont, en plus d'être des installations licites, des installations dont le maintien est compatible avec les dispositions de la LPN, de la LATC et du règlement des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel et fondé par le régime d'exception susmentionné (intérêt national imposé par sa destination), soit parce qu'ils servent les objectifs de protection. S'agissant d'installations privées, par exemple le château de Champ-Pittet, leur construction s'est faite sur des terrains privés, ce qui n'est pas le cas des chalets érigés sur des surfaces propriétés de l'Etat et avec un droit d'usage limité dans le temps.

**4. Qui assumera la charge financière de la démolition des chalets, l'évacuation des matériaux puis de la remise en état des terrains, avec quels montants ?**

Comme cela a aussi déjà été rappelé par le Conseil d'Etat, les propriétaires ont érigé leurs constructions sur les surfaces de l'Etat sur la base d'un droit de superficie, limité dans le temps, prévoyant de manière explicite la clause spéciale suivante:

*« A l'échéance du droit de superficie, le superficiaire doit, à ses frais, rendre le sol libre de toute construction ou installations, nettoyer et égaliser le terrain, le tout dans un délai de trois mois au maximum. Il n'a droit à aucune sorte d'indemnité pour des frais de transports des matériaux ou de remise en état des lieux »*

C'est donc au propriétaire d'assumer la charge financière de la démolition du chalet, l'évacuation des matériaux puis de la remise en état des terrains.

A ce jour, 5 propriétaires l'ont déjà fait sur la Rive sud et 3 autres sont sur le point ou en train de le faire.

**5. Quelle est l'évaluation chiffrée des pertes pour l'Etat et les communes des contributions actuellement assumées par les propriétaires des chalets ?**

En demandant la démolition des chalets dans le secteur de Vully-les-Lacs et de Cudrefin, l'Etat de Vaud renonce à percevoir un montant de l'ordre de 68'000.- /an.

Le Conseil d'Etat précise que l'entretien et la conservation des biotopes de la Grande Cariçaie sont subventionnés par la Confédération. Pour le secteur vaudois, le canton reçoit actuellement une subvention de l'OFEV pour la période 2020-2024 de l'ordre de 818'000.-/an. Il complète ce montant par une allocation annuelle de l'ordre de 253'000.- (budget de la DGE).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 mars 2021.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*