

Ile Cour administrative. Séance du 19 mars 2002. Statuant sur le recours interjeté le 7 juin 2001 (**2A 01 40**) par **HELVETIA NOSTRA** & consorts, tous représentés par Me Rudolf Schaller, avocat à Genève, contre les décisions prises le 8 mai 2001 par la **Direction des travaux publics** et par la **Direction de l'intérieur et de l'agriculture; (PAD "Port de Cheyres")**

En fait:

- A. Par publication dans la Feuille officielle du 30 juillet 1999, la Commune de Cheyres a mis à l'enquête publique le plan d'aménagement de détail (PAD) "Port de Cheyres" et son règlement ainsi qu'un plan de constatation de la nature forestière du secteur du port et une demande de défrichement et de compensation. Parallèlement, la commune a mis en consultation le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) relatif au PAD.

Situé dans le secteur dit de la "fenêtre de Cheyres" défini par le plan d'affectation des zones de la commune, le PAD a pour but de fixer les modalités de mise en oeuvre d'un nouveau port de petite batellerie, d'une plage publique ainsi que des aménagements et équipements qui leur sont liés. Il prévoit la construction d'un port en eau profonde avec môles et passerelles pour 400 ± 50 bateaux qui sera réalisé, entièrement sur la lac, hors de la rive proprement dite. Le rivage actuel sera maintenu intégralement avec sa couverture végétale et les roselières; dans ce but, une bande non excavée sera interdite à la navigation. Outre une esplanade destinée à concentrer les équipements liés au port, le PAD prévoit d'aménager une zone pour le rangement des engins de plage et des dériveurs ainsi que de modifier le secteur voisin (PAD du Chemin des Grèves) destiné au parcage des voitures et au stockage des bateaux durant l'hiver. Il est enfin prévu d'aménager une nouvelle plage sur le remblai existant le long du rivage entre la route d'accès au port et le ruisseau du Four. Outre les zones directement liées au port et à la plage, le PAD consacre aussi la création d'une zone libre inconstructible, de zones de protection de la nature et forestière et d'une zone de restriction de la navigation. En tout, le périmètre sera divisé en 8 zones distinctes.

- B. Durant la mise à l'enquête publique, l'organisation de protection de l'environnement Helvetia nostra s'est opposée au projet en invoquant son incompatibilité avec la réserve naturelle de la "Grande Cariçaie". Elle a également fait valoir l'absence de justification du projet au sens de l'art. 9 al. 4 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01).

Divers riverains ont également formé opposition au projet de PAD. En substance, ces opposants se sont plaints des nuisances liées au nouveau port.

Par décisions du 20 décembre 1999 ainsi que des 8 et 10 février 2000, la commune a rejeté les oppositions. Admettant que le nouveau port provoque une modification importante de l'état paysager, l'autorité a souligné cependant que l'intégration dans le site est réussie et que les législations fédérales et cantonales sont entièrement respectées. Se référant au RIE, la commune a estimé que les effets des nouvelles installations sont limités et conformes au droit. Elle a insisté sur le fait que la capacité du port a été définie en accord avec les milieux cantonaux concernés et que l'emprise du port est maximale, aucune extension ne pouvant être envisagée dans la "fenêtre de Cheyres"; la capacité du port tient compte en particulier de la suppression des amarrages sauvages et à bien-plaire sur les communes de Cheyres, Châbles et Font.

- C. Les opposants déboutés ont contesté les décisions communales devant la Direction des travaux publics. Ils se sont plaints à nouveau des nuisances insupportables provoquées par le port aussi bien sur le voisinage (habitations, plage) que sur la réserve naturelle de la Grande Cariçaie.

Par décisions individuelles du 8 mai 2001, la Direction des travaux publics a rejeté les recours.

- D. Le même jour, la Direction des travaux publics a approuvé le PAD litigieux et la Direction de l'intérieur et de l'agriculture a donné l'autorisation de défricher (le 25 juillet 2000, elle avait déjà accordé l'autorisation nécessaire en matière de pêche).

- E. Agissant par acte unique du 7 juin 2001, Helvetia nostra et consorts ont contesté devant le Tribunal administratif les décisions du 8 mai 2001 de la Direction des travaux publics et celle de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture, dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent à l'annulation du PAD "Port de Cheyres" et de l'autorisation de défricher.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir tout d'abord une atteinte illégale à la zone de la Grande Cariçaie protégée par toute une série d'inventaires fédéraux et cantonaux. Ils affirment que les réserves pour la protection des oiseaux d'eau et des migrateurs ne peuvent pas être divisées et que des zones tampon doivent être aménagées, ce qui serait impossible avec l'implantation du port.

Les nuisances sonores liées à la présence d'un port aussi grand seraient également contraires à l'art. 1 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). De plus, le paysage, actuellement intact serait enlaidi par la construction du port au large de Cheyres.

Selon les recourants, le projet litigieux constitue une atteinte à un biotope, de sorte qu'une expertise supplémentaire - qui manque au dossier - était nécessaire en vertu de l'art. 25 al. 1 LPN.

Relevant l'existence de trois ports dans le secteur du PAD auxquels ils ajoutent les ports d'Yvonnand et d'Estavayer-le-Lac, situés à 8 km, les recourants considèrent que le projet n'est pas justifié au sens de l'art. 9 al. 4 LPE. Si les ports existants ne suffisent pas, ils proposent d'introduire un numerus clausus des places d'amarrage. De plus, ils jugent inacceptable de ne fixer la capacité du port qu'au stade du permis de construire. Les besoins en places doivent être établis avant la présentation d'un projet. Sur le lac de Neuchâtel, cette question doit être examinée dans le cadre d'un plan directeur intercantonal impliquant les cantons de Neuchâtel, Fribourg et Vaud.

Considérant que le port ne remplit pas les conditions posées en matière d'aménagement du territoire, les recourants contestent que le défrichement puisse être autorisé en application de l'art. 5 al. 2 de la loi sur les forêts (LFO; RS 921.0). De plus, le port ne serait pas d'utilité publique, mais une opération financière contraire à l'art. 5 al. 3 LFO.

Enfin, les recourants prétendent que l'infrastructure nécessaire à l'exploitation du port n'est pas assurée. Critiquant le RIE, ils font valoir que ce document ne contient pas de relevés scientifiques qui permettent de calculer le bruit et la pollution de l'air.

- F. La Direction des travaux publics a renoncé à déposer des observations; elle se réfère aux considérants des décisions attaquées pour conclure au rejet du recours.

Pour sa part, dans ses observations, la Direction de l'intérieur et de l'agriculture conclut, principalement, à l'irrecevabilité du recours contre l'autorisation de défrichement et, subsidiairement, à son rejet.

La commune conclut au rejet du recours et confirme ses décisions sur opposition.

- G. Le 19 février 2002 s'est déroulée une séance de débats publics au cours de laquelle les recourants ont plaidé leur cause devant la IIe Cour

administrative. Les autorités intimées ont renoncé à participer à cette séance.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), de l'art. 80a al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et de l'art. 76 du code forestier (RSF 921.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
- b) Dans la mesure où les griefs visant l'autorisation de défricher sont de toute manière sans pertinence (cf. consid. 5), il importe peu de déterminer si le recours devrait être déclaré irrecevable en raison du défaut d'épuisement des voies préalables de recours (art. 118 CPJA), ainsi que le prétend la Direction de l'intérieur et de l'agriculture.
- c) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction des travaux publics concernant le rejet d'une opposition en matière de plan d'aménagement de détail, le Tribunal administratif peut revoir uniquement la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 a contrario CPJA).

Dans la mesure où la Direction des travaux publics a statué sur les recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. a) Le projet de port se situe à l'extérieur des périmètres de protection définis par l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, par l'Inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale et par l'Inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale. Il est

également à l'extérieur du périmètre de l'Inventaire des sites protégés de la Suisse (LSPN).

Le secteur du port ne figure pas non plus dans un site méritant protection intégrale de la nature selon l'Inventaire des sites naturels du canton de Fribourg.

Il ressort de l'étude d'impact (figure 8 p. 58) que le projet de port ne touche pas au périmètre de la Grande Cariçaie, protégée par toute la batterie des inventaires susmentionnés.

Par ailleurs, l'implantation d'un nouveau port de plaisance à cet endroit est expressément prévue par le plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat de 1982, par le plan directeur cantonal FR 87 et par le plan directeur du district de la Broye. De plus, le plan d'affectation local de la Commune de Cheyres a spécialement affecté le secteur à la création d'un port, moyennant l'adoption préalable d'un PAD.

Enfin, le plan d'affectation cantonal (PAC) relatif à la création des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel, approuvé par la Direction des travaux publics le 6 mars 2002, montre que l'aménagement du port est compatible avec les deux réserves naturelles créées de chaque côté de la "fenêtre de Cheyres", soit la réserve naturelle de la baie d'Yvonnand et la réserve naturelle de Cheyres. Le fait que le périmètre du PAD litigieux empiète partiellement sur celui de la réserve de Cheyres est sans importance dès lors qu'à cet endroit, le PAD prévoit une zone de protection de la nature et forestière et une zone libre inconstructible qui correspondent à la réglementation du PAC, les deux planifications se superposant sans problème. Il faut relever également que, dans le secteur de Cheyres, le PAC, mis à l'enquête publique le 10 novembre 2000, n'a pas suscité d'opposition de la part des organisations de protection de la nature et du paysage, y compris d'Helvetia nostra.

- b) Ce qui précède démontre que le PAD du port de Cheyres s'intègre harmonieusement à la planification en vigueur et future de tous niveaux (intercantonal, cantonal, régional et local) et qu'il n'est pas en contradiction directe avec les instruments de protection du biotope de la Grande Cariçaie.
- c) Il ne fait aucun doute cependant que la création d'un nouveau port d'une capacité de 400 ± 50 places d'amarrage va nécessairement provoquer une pression supplémentaire sur toute la région, y compris dans les secteurs protégés.

L'étude d'impact montre toutefois que ces nuisances restent tolérables et n'entravent pas la fonction des réserves naturelles proches. De plus, et surtout, il faut constater que la Commission de gestion de la Grande Cariçaie, à laquelle participent le WWF et Pro Natura, a été consultée et a émis un préavis favorable au PAD en l'assortissant de conditions qui ont été reprises dans la décision d'approbation de la Direction du 8 mai 2001.

Face à une telle situation, les recourants ne peuvent pas sérieusement prétendre que la Grande Cariçaie serait menacée par le nouveau port. Une grande partie des nouvelles places d'amarrage servira au contraire à supprimer des amarrages sauvages disséminés dans les secteurs protégés; compte tenu des circonstances locales, cet avantage contrebalance, en l'espèce, les quelques inconvénients liés au port que doivent subir les réserves. Par ailleurs, les risques de voir des navigateurs ignorer les prescriptions strictes d'utilisation du lac et nuire aux réserves sont faibles dans la mesure où la Grande Cariçaie fait l'objet d'une surveillance particulièrement attentive des autorités et des associations de protection de la nature. Quant au nombre des plaisanciers sur le lac, il est bien inférieur à la moyenne des autres lacs suisses; la capacité du lac permet donc d'absorber sans grande difficulté l'augmentation liée aux nouvelles places d'amarrage offertes à Cheyres; notamment sans porter atteinte à la tranquillité nécessaire des réserves naturelles proches. La création supplémentaire de zones tampon - qui, de toute manière, ne relèveraient pas de la planification de détail du port, mais du PAL ou plus sûrement encore du PAC - n'est donc pas nécessaire.

- d) Le fait que le projet de port, jugé admissible par une étude d'impact, soit situé à l'extérieur des Inventaires cités par les recourants, dans la "fenêtre de Cheyres" expressément prévue par les planifications en vigueur pour l'implantation d'un nouveau port et qu'il ne suscite aucune opposition des organes spécialisés chargés de la gestion de la Grande Cariçaie permettait clairement à l'autorité de se passer d'une expertise supplémentaire de la Commission consultative pour la protection de la nature au sens de l'art. 7 LPN. Depuis le 1^{er} janvier 2000, une telle expertise n'est plus obligatoire et le service cantonal chargé de la protection de la nature disposait de suffisamment d'informations concordantes montrant que le projet est admissible pour renoncer à lancer une étude de plus sur le sujet.

Pour les mêmes raisons, on ne peut pas reprocher à l'autorité intimée d'avoir confirmé l'existence de la "fenêtre de Cheyres" - admise par toutes les planifications depuis des dizaines d'années et reprise dans le PAC - dès lors qu'il s'agit d'une coupure existante dans la continuité de la cariçaie, nécessaire à la vie de la population de la région.

3. Les recourants reprochent également à l'autorité une atteinte au paysage contraire au principe de l'article premier LPN qui prescrit de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités.

S'il est vrai que le secteur de la rive du lac à la hauteur du futur port se trouve en zone d'intérêt paysager II dans l'Inventaire des sites naturels du canton de Fribourg, il faut cependant rappeler que ce classement n'interdit pas les constructions ou installations à caractère touristique. Le degré II (qui vient après la protection intégrale et la protection de degré I) s'applique à des sites qui n'ont pas encore subi d'atteintes dégradantes majeures, même si leur aspect est déjà altéré en certains secteurs (cf. rapport relatif à l'Inventaire p. 15). L'implantation de constructions à but touristique est possible si celles-ci peuvent être justifiées par l'intérêt général.

L'implantation d'un port dans un secteur figurant dans une zone d'intérêt paysager II suppose donc que la pondération à faire des intérêts en présence conduise à reconnaître la prépondérance des intérêts liés à cette implantation par rapport à ceux tendant au maintien de l'état naturel du site.

Sous cet angle, l'étude d'impact a mis en exergue le besoin impérieux en places d'amarrage de la région touristique de Cheyres-Châbles et la nécessité de construire un nouveau port, l'extension des ports existants n'étant pas possible ou souhaitable pour des questions de protection de la nature. Face à ces exigences - dûment répertoriées dans tous les plans directeurs applicables à la région - l'intérêt à la protection d'un paysage de degré II n'apparaît pas prépondérant.

Les autorités n'ont donc pas violé leur pouvoir d'appréciation en estimant qu'il est possible de sacrifier partiellement ce site de degré II afin de répondre aux besoins légitimes des plaisanciers en complétant l'offre touristique du lieu.

Au demeurant, compte tenu de la configuration du site, l'atteinte au paysage sera surtout visible depuis le lac; depuis la terre, les arbres et le découpage des berges empêcheront dans la plupart des cas une vue dégagée sur le port.

4. Ce qui vient d'être dit ci-dessus dans le cadre de la pondération des intérêts en présence en matière de paysage, permet également de considérer que le projet est justifié au sens de l'art. 9 al. 4 LPE.

Compte tenu de la demande actuellement insatisfaite des plaisanciers visant à obtenir une place d'amarrage sur le lac de Neuchâtel et de la volonté politique de construire un port à Cheyres qui se dégage des plans directeurs en vigueur comme aussi du PAC, il ne fait pas de doute que l'art. 9 al. 4 LPE est respecté.

Sous cet angle, c'est en vain que les recourants se plaignent que le nombre définitif des places d'amarrage ne soit pas fixé dans le PAD litigieux. La demande insatisfaite - y compris celle qui résulte de la suppression des places d'amarrage sauvages - conduira, avec certitude, à la construction d'un port d'au moins 350 places. Si l'on considère que d'autres personnes de la région, qui ne se sont pas encore manifestées, seront certainement intéressées à obtenir une place, on peut comprendre l'autorité intimée lorsqu'elle a préféré fixer la capacité finale du port par le biais d'une fourchette de 400 ± 50 places, en laissant à la procédure de permis de construire le soin de déterminer le chiffre définitif. Ce procédé est admissible dès lors que, quelle que soit la solution finalement retenue sur ce point, le dimensionnement du port s'intégrera dans le cadre défini par la présente planification.

Cela étant, il faut rappeler que la Commission de gestion de la Grande Carrière n'a préavisé favorablement le projet et lui a ainsi apporté sa caution qu'en réservant expressément sa position dans le cadre du permis de construire et en annonçant vouloir obtenir une limitation de la capacité à 350 places. De plus, en ce qui concerne le nombre de bateaux, les auteurs de l'étude d'impact ont pris en considération 400 places d'amarrage (ch. 4.54, p. 36) et les résultats de leurs recherches ne sont pas suffisamment fins pour faire la différence entre les nuisances dues à 350 places et celles provoquées par 450.

Face à cette situation encore ouverte quant au nombre de places d'amarrage, il est exclu que la capacité du port se détermine uniquement en fonction de la demande comme l'affirme la Direction. Le nombre de places d'amarrage devra également dépendre d'une nouvelle appréciation affinée des nuisances dues au nombre de bateaux en cause, ne serait-ce que sous l'angle du principe de la prévention. Dans ce cadre, le préavis de la Commission de gestion aura bien évidemment toute son importance.

Quant à l'argument des recourants qui estiment nécessaire d'attendre l'adoption d'un plan directeur intercantonal pour fixer de manière globale le nombre de places d'amarrages sur tout le lac de Neuchâtel, il peut être rejeté en répétant que le plan directeur des rives du lac de Neuchâtel est un plan intercantonal qui prévoit la création du port et que, par ailleurs, le plan directeur cantonal FR 87, approuvé par le Conseil fédéral, en fait autant. Il n'est donc pas impératif de disposer d'un plan directeur global pour effectuer les travaux. Pour le surplus, la faible densité de bateaux sur le lac de Neuchâtel par rapport aux autres lacs suisses et la forte demande en places d'amarrage provenant des habitants de la région de Cheyres - Châbles ne laissent planer aucun doute sur le besoin de nouvelles places. Au surplus, la compatibilité du projet sous l'angle de protection de la nature découle

indirectement du PAC, lui-même issu d'une étroite collaboration intercantonale.

5. Les griefs des recourants visant le défrichement sont également sans pertinence.

Il a été vu précédemment que le PAD est conforme aux règles d'aménagement du territoire en vigueur qui affectent expressément le secteur aux activités de loisir avec création d'un port et d'une plage. Si l'on tient compte de l'exiguïté de la partie de la "fenêtre de Cheyres" qui se prête à un tel aménagement, on doit admettre que l'ouvrage ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu au sens de l'art. 5 al. 2 let. a LFo.

De plus, l'étude d'impact montre (ch. 5, p. 41 ss) que le défrichement en cause, destiné à permettre l'aménagement d'une plage attractive apte à remplir le but qui lui est assigné - soit de regrouper les baigneurs en un seul lieu afin de préserver les zones naturelles voisines (ch. 3 p. 21) - ne présente pas de risque sérieux pour l'environnement. Outre le fait que la zone à défricher n'a pas de valeur écologique particulière, le défrichement est accompagné de mesures de compensation et de protection adéquates qui, en fin de compte, amélioreront qualitativement la forêt restante (ch. 5, p. 43).

Quant à prétendre que le défrichement ne serait pas légal sous prétexte que le port n'est pas d'utilité publique, il suffit de renvoyer aux plans directeurs déjà cités qui prévoient tous les aménagements litigieux. Une infrastructure touristique suffisante relève de l'utilité publique et peut constituer une "raison importante" justifiant un défrichement au sens de l'art. 5 LFo.

6. a) Enfin, il est faux d'affirmer que l'étude d'impact ne contient aucune donnée permettant de calculer le bruit et la pollution de l'air provoqués par l'infrastructure du PAD. Le simple examen de l'étude montre que ces données ont été recueillies et l'Office de protection de l'environnement, dans son préavis du 4 octobre 2000, a admis leur fondement en reconnaissant que le projet est conforme aussi bien à la législation de protection contre le bruit qu'à celle de protection de l'air.
- b) Le grief fondé sur l'insuffisance des infrastructures est également mal fondé dès lors qu'avec la modification du PAD "Chemin des Grèves", approuvée le 2 mai 2001, les places de stationnement sont adaptés à l'offre touristique que prévoit le PAD litigieux.

Le règlement du PAD a par ailleurs imposé au règlement d'exploitation du port de fixer les règles relatives au stationnement des bers. Sous cet angle,

la position de la commune qui entend imposer aux utilisateurs de trouver une solution individuelle d'entreposage des remorques de bateau n'est pas illégale dès lors qu'on peut raisonnablement exiger des usagers qu'ils stationnent leur remorque de manière décentralisée dans les environs, sur fonds privés. Compte tenu de cette constatation, il n'y a pas de risque que la question de l'entreposage des remorques puisse remettre en cause le PAD. La présence de la remorque au bord de l'eau n'étant pas nécessaire, il sera toujours possible de trouver d'autres solutions si celle prévue par la commune devait se révéler inadéquate.

7. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie.

201.25