

Droit de l'aménagement du territoire
Droit de la protection de la nature et du patrimoine
Droit de l'énergie

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)
Florian Fasel (MLaw)
Alexandre Laurent (MLaw)
Pauline Monod (MLaw)


UNIL | Université de Lausanne
Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique



Cette Infolettre présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois de **décembre 2021**.

Aménagement du territoire

- TF. Parc suisse d'innovation, planification spéciale cantonale (ZH)
- TF. Changement d'affectation (VD)
- TF. Protection contre les odeurs incommodantes (VD)
- TF. Permis d'habiter, qualité pour agir (VD)

Protection de la nature et du patrimoine

- TF. Protection des biotopes d'importance régionale et locale (ZH)
- TF. Protection de l'espace réservé aux eaux, obligation de planifier (VD)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

TF 1C_487, 489/2020 du 12 nov. 2021
Plan d'affectation spécial cantonal
Parc suisse d'innovation

L'affaire concerne le parc suisse d'innovation, lequel fait l'objet d'un plan d'aménagement cantonal détaillé édicté par le canton de Zurich, sur le site de l'aérodrome militaire de Dübendorf.

La décision d'approbation du plan a été contestée par les propriétaires A. et B. La Cour cantonale zurichoise admet les griefs de ces derniers et annule le plan d'affectation spécial. Pour l'essentiel, il est arrivé à la conclusion qu'un tel plan d'aménagement cantonal n'entraîne en ligne de compte que lorsqu'il s'agissait de réaliser des constructions et des installations individuelles définies de manière relativement concrète, plusieurs constructions et installations liées entre elles pouvant aussi entrer en ligne de compte.

Le canton de Zurich et plusieurs sociétés interjettent des recours par devant le Tribunal fédéral, à l'encontre de ce jugement.

(c. 7.1-7.2) Du point de vue du droit matériel, il convient tout d'abord d'examiner si le plan d'aménagement cantonal peut se fonder de manière expresse ou du moins par analogie sur le droit fédéral, lequel prime sur le droit cantonal.

Le Tribunal fédéral rappelle la teneur et le but de l'article 13 LAT consacré aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération. Dans certains domaines, la législation sectorielle règle de manière exhaustive l'élaboration et l'autorisation des installations de la Confédération en les exemptant de l'obligation de planification et d'autorisation cantonale et communale. Cela concerne notamment les constructions liées à la défense nationale et à l'aéronautique. En ce qui concerne le parc suisse d'innovation, la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation ne contient aucune disposition qui exempte l'étude de projet et l'autorisation des constructions et

installations correspondantes de l'obligation de planification et d'autorisation cantonale et communale.

(c. 7.3) Selon la jurisprudence, il convient de déterminer, sur la base des circonstances du cas d'espèce, si un projet sert de manière prépondérante à l'exploitation d'une installation relevant de la compétence de la Confédération et relève donc uniquement de sa compétence en matière d'aménagement du territoire. C'est le cas lorsque le projet présente un lien direct et étroit avec une telle installation, notamment en ce qui concerne l'emplacement, la taille et le but de la construction. Même si cette condition n'est pas remplie, il peut s'avérer nécessaire ou judicieux, dans le cas de constructions mixtes, d'inclure celles-ci dans la planification fédérale et de les coordonner par le biais de la planification cantonale ou communale.

(c. 7.4-7.5) Même si le parc suisse d'innovation de Zurich est situé sur le site de l'aérodrome militaire de Dübendorf, cela ne lui attribue pas un caractère essentiellement militaire ; il ne relève dès lors pas de la compétence exclusive de la Confédération. Pour autant, il convient de noter que la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) confère au parc suisse d'innovation un intérêt national. Cela étant et au vu de la taille du projet, de son importance ainsi que des exigences qu'il pose en matière d'aménagement du territoire, il y a un intérêt fédéral à sa réalisation ainsi qu'à sa planification. Partant, il convient de veiller, lors de l'interprétation et de l'application des dispositions cantonales pertinentes, à ce que les intérêts fédéraux importants soient pris en compte de manière appropriée.

(c. 8) Le Tribunal fédéral considère que l'interprétation faite par la Cour cantonale de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG) est mal fondée, voire arbitraire en l'espèce. En effet, contrairement à ce qui a été retenu par l'instance inférieure, un plan d'affectation spécial cantonal était nécessaire, compte tenu de la complexité du projet, et possible. Le parc d'innovation étant situé sur le territoire des deux communes, la coordination entre deux règlements spéciaux

d'affectation serait extrêmement complexe et difficile à mettre en œuvre.

(c. 9) La Cour fédérale estime que l'affectation du territoire concerné en zone agricole n'empêche pas la construction du parc d'innovation. En effet, le projet est situé en grande partie sur le territoire de l'aéroport existant et, pour le surplus, il y a un intérêt national à sa réalisation. Le Tribunal fédéral, dans sa pesée des intérêts, relève également que la zone concernée ne contient pas de surfaces d'assolement (SDA).

(c. 10) Les recours sont admis.

TF 1C_2/2021 du 3 décembre 2021

Changement d'affectation Autorisation de construire

L'arrêt a pour objet une décision de la CDAP (VD) constatant qu'un permis de construire pour changement d'affectation n'est pas requis. En bref, le permis de construire délivré mentionnait un « garage-dépôt » ce qui impliquait *de facto* un va-et-vient de véhicules.

(c. 3.1) Un changement d'affectation reste en principe assujéti à l'octroi d'un permis de construire même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction. En l'absence de travaux, la modification du but de l'utilisation (« *Zweckänderung* ») peut cependant être dispensée d'autorisation de construire si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question ou si son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure.

(c. 3.2) La procédure d'autorisation de construire doit permettre à l'autorité compétente de contrôler, avant la réalisation du projet, la conformité de celui-ci aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables dans l'intérêt public et dans celui des voisins. La demande de permis doit comporter toutes les indications nécessaires pour ce faire. Les plans d'enquête doivent être exhaustifs et représenter précisément le projet. En présence d'une installation susceptible d'engendrer des nuisances pour le voisinage, les éléments nécessaires à l'évaluation des immissions sonores doivent figurer dans le

dossier d'enquête, conformément à l'obligation générale de renseigner prescrite à l'art. 46 al. 1 LPE.

(c. 3.3) En l'occurrence le dossier d'enquête ne respectait pas ces exigences. La demande d'autorisation ne comportait pas d'indications sur le parc de machines et de véhicules de l'entreprise, le matériel et l'outillage qui seraient entreposés dans les nouveaux locaux, les horaires d'exploitation du garage-dépôt ou encore le nombre de mouvements de véhicules générés quotidiennement. La simple mention de « places de parc » et de « surfaces affectées à l'entreposage » est insuffisante à cet égard. Cette omission a eu pour conséquence que le dossier n'a pas circulé auprès de l'autorité cantonale compétente en matière de protection contre le bruit. Elle a également amené la Municipalité à tenir l'installation pour compatible avec la zone de chalets au motif qu'elle n'entraînait pas de gêne pour le voisinage.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé en tant qu'il confirmait qu'il n'y avait pas eu de changement d'affectation.

TF 1C_333/2019 du 5 novembre 2021 **Protection contre les odeurs incommodes** **Calcul de la distance aux habitations**

L'affaire concerne une demande d'autorisation de construire, en zone agricole, une installation de biogaz composée notamment de deux cuves en béton de 780 m³ (le digesteur) et 1880 m³ (le stockage du digestat) – sur le territoire de la commune de Chessel (VD). L'autorisation de construire a été délivrée par l'autorité compétente, puis annulée par le Tribunal cantonal vaudois (CDAP). Ce dernier a reconnu la conformité au droit du projet sous la plupart de ses aspects. Il a néanmoins considéré que la distance entre l'installation litigieuse et les habitations ne permettait pas de respecter la législation en matière de protection de l'air. Les habitations les plus proches de l'installation projetée sont celles d'un quartier de villas situé à une centaine de mètres (103 m à la façade depuis la fumière et 100 m depuis la fosse à lisier couverte).

Le porteur du projet, qui est le propriétaire du bien-fonds en cause et en même temps exploitant agricole pratiquant essentiellement l'engraissement de bovins, introduit un recours auprès du Tribunal fédéral à l'encontre du jugement de la Cour cantonale ; le recours est rejeté.

(c. 3.2.1) Le renvoi qu'opère le chiffre 512 annexe 2 OPair est un renvoi dynamique, de sorte qu'il convient de privilégier les bases techniques les plus récentes édictées par Agroscope qui constituent assurément une « recommandation » au sens de l'OPair. Ces études n'ont toutefois pas de valeur strictement impérative, mais, établies par des spécialistes, elles constituent des directives qui guident l'administration dans l'application du droit fédéral. L'application de ces directives doit laisser place à une certaine marge de manœuvre, dans la mesure exigée par le cas particulier. Une application stricte des distances calculées sur leur base n'est pas exclue, mais il faut aussi tenir compte tant des critiques générales que l'on pourrait faire à leur sujet que des spécificités propres au cas d'espèce.

(c. 3.2.2) En l'espèce, la Cour cantonale a appliqué strictement la distance minimale calculée selon la dernière étude d'Agroscope, sans procéder à son propre contrôle matériel des critères utilisés par cette recommandation. Cette distance est calculée selon des formules mathématiques déterminant la « puissance olfactive ». Au contraire de toutes les autres composantes de l'installation agricole, l'estimation des nuisances olfactives d'une installation de biogaz est déterminée en fonction d'un facteur fixe unique, quelles qu'en soient la taille, la capacité de traitement et la technologie. Sans se pencher sur les aspects les plus techniques, il semble pertinent de retenir que la capacité de traitement, de même que le volume de substances effectivement traitées, sont des facteurs qui influenceront les émissions olfactives. Il en va de même du type de substrats destinés à alimenter l'installation dont la formule ne tient pas compte alors qu'Agroscope relève dans ses déterminations les intensités variables d'odeurs selon le type de substrats.

(c. 3.2.3.3) Au contraire de l'opinion du recourant, il n'est pas critiquable que les études aient porté sur une période de 25 jours « seulement » et de mai à octobre uniquement. Il est en effet légitime d'examiner la situation dans un contexte météorologique défavorable pour appréhender les scénarios les plus nuisibles.

(c. 3.2.4) Dans le cas d'espèce, malgré les critiques que l'on peut faire s'agissant d'une application « mécanique » de la formule de calcul, on ne peut pas concevoir que la prise en compte des éléments évoqués serait de nature à réduire de plus de moitié la distance jugée supportable par le calcul théorique de la recommandation en vigueur. La Cour cantonale, même si elle s'est abstenue de procéder à une évaluation plus fine des circonstances, n'a pas violé le droit fédéral en refusant d'autoriser le projet, situé à 100 m des habitations les plus proches.

TF 1C 268/2021 du 26 novembre 2021

Autorisation de construire

Permis d'habiter

Qualité pour recourir

La parcelle n° 7342 de la Commune de Lausanne (VD) a été constituée en propriété par étage le 9 décembre 2011 par A. Celle-ci a conservé le lot 7342-4, et les lots 7342-1, 7342-2, 734-3 ont été vendu à B., C. et D. (ci-après les tiers intéressés). Le 18 août 2011, la Municipalité a délivré un permis de construire pour l'ensemble du projet à A. La relation entre A. et les tiers intéressés s'est ensuite détériorée, en lien avec l'exécution des travaux commandés.

Le 16 mai 2018, les tiers intéressés ont adressé à la Municipalité une demande de modification du permis en cours d'exécution pour les lots 7342-1, 7342-2, 734-3, à l'exclusion du lot 7342-4, propriété de A. Par décision du 1^{er} juin 2018, la demande a été admise. La décision n'a pas été communiquée à A. Après avoir, dans un premier temps, ordonné des mesures superprovisionnelles, le président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois a, par ordonnance de mesures provisionnelles du 3 septembre 2018, rejeté la

requête de A. du 12 janvier 2018 visant, en résumé, à interdire les travaux de substitution entrepris par les tiers intéressés. Diverses autres procédures ont encore divisé les parties.

Par courrier du 15 janvier 2019, A. s'est vue impartir un délai au 15 septembre 2019 pour terminer les travaux extérieurs de sa villa. À défaut, un permis d'habiter englobant les travaux effectués lui serait délivré ; les travaux non réalisés perdraient en revanche leur autorisation. Le service communal lui a signalé que les permis d'habiter individuels seraient délivrés pour les autres lots. Le 25 janvier 2019, A. s'est opposée à la délivrance de ces permis d'habiter. Elle a demandé à pouvoir consulter le dossier. Divers échanges ont ensuite encore eu lieu. A. a consulté le dossier municipal le 26 novembre 2019.

Le 7 novembre 2019, la Municipalité a délivré les permis d'habiter à l'ensemble des copropriétaires d'étages. Par acte du 9 décembre 2019, A. a recouru au Tribunal cantonal contre les permis d'habiter et contre la décision d'autorisation du 1^{er} juin 2018. Par arrêt du 31 mars 2021, le Tribunal cantonal a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. Le recours contre la décision du 1^{er} juin 2018 a été déclaré tardif et irrecevable. A. recourt au Tribunal fédéral contre cette décision.

(c. 2) Irrecevabilité du recours devant l'instance précédente

La recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir déclaré tardif son recours contre l'autorisation de construire délivrée le 1^{er} juin 2018 aux tiers intéressés. Elle soutient n'en avoir eu connaissance qu'à l'occasion de la consultation du dossier, le 26 novembre 2019.

Le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués (art. 95 LPA-VD). L'absence d'indication ou l'indication erronée des moyens de droit à l'encontre d'une décision, ainsi que l'absence de notification ou une notification irrégulière ne peut entraîner de préjudice aux destinataires concernés. Il faut examiner si les parties intéressées ont

réellement été induites en erreur par l'irrégularité de la notification et ont, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi.

Il ressort de l'état de fait que les travaux litigieux entrepris par les intimés ont été effectués au milieu du mois d'avril 2018, en ce qui concerne l'édification du muret en gabion, et au mois de mai 2018 pour la plateforme du parking. La recourante ayant emménagé dans son lot le 16 janvier 2018, elle avait incontestablement connaissance des travaux. De plus, la recourante était consciente, au vu de sa formation d'architecte, que les travaux litigieux nécessitaient une autorisation ; elle était de plus déjà assistée par un conseil juridique dans le cadre des procédures civiles introduites en lien avec ces mêmes travaux. La recourante n'a réagi que le 25 janvier 2019. La recourante ne saurait par ailleurs s'abriter derrière l'interdiction d'entraver les travaux prononcés par le juge civil pour justifier son retard. Une telle injonction ne la privait pas d'agir sur le plan administratif. En outre, comme l'a à juste titre souligné le Tribunal cantonal, si l'on devait considérer que la recourante était en mesure de faire valoir ses droits sur le plan civil, elle ne disposerait de toute façon pas d'un intérêt digne de protection pour recourir contre la décision du 1^{er} juin 2018. La recourante aurait dû intervenir dans le courant du mois de juin 2018 ; son intervention apparaît bien tardive.

L'irrecevabilité du recours, dans la mesure où il concerne l'autorisation du 1^{er} juin 2018, doit être confirmée.

(c. 3) Déni de justice

La recourante reproche à l'instance précédente son refus « d'entrer en matière » sur son recours pour déni de justice formé en lien avec la consultation du dossier. Elle se plaint également du caractère prétendument incomplet du dossier auquel elle a finalement eu accès.

Le Tribunal cantonal n'a pas formellement refusé d'entrer en matière sur son recours pour déni de justice, mais l'a rejeté sans autre

instruction. La Cour cantonale a estimé que l'autorité intimée avait fait droit à sa requête d'accès au dossier. Il n'y a donc pas de déni de justice. Le Tribunal cantonal s'est essentiellement fondé sur le défaut de motivation du recours. Le grief est essentiellement constitué d'éléments factuels dont la Cour cantonale aurait prétendument omis de tenir compte sans qu'il ne lui soit toutefois reproché un établissement incomplet des faits. La motivation ne répond pas aux exigences de motivation du recours fédéral. Le grief doit par conséquent être déclaré irrecevable.

(c. 4) Permis d'habiter

La recourante conteste l'irrecevabilité de son recours contre les permis d'habiter délivrés aux intimés. La Cour cantonale a considéré que le recours contre les permis d'habiter ne permettait pas de remettre en cause le bien-fondé du permis de construire initial. Dès lors que la recourante cherchait par le biais de son pourvoi contre les permis d'habiter à obtenir la remise en état des travaux litigieux, celle-ci ne disposait pas d'un intérêt digne de protection légitimant sa contestation. La recourante invoque qu'elle a un intérêt la légitimant à recourir contre les permis d'habiter au motif que les travaux exécutés en application du permis de construire du 1^{er} juin 2018 présenteraient des dangers pour l'intégrité des usagers de la PPE et donc pour elle. Elle répète toutefois les déterminations faites dans son recours cantonal. Répéter ainsi mot pour mot l'argumentation développée devant l'instance précédente est contraire aux exigences de motivation du recours fédéral.

Les autres éléments que la recourante fait valoir relèvent du fait, sans qu'il soit pour autant prétendu que les constatations cantonales procéderaient d'arbitraire, au mépris, une nouvelle fois, des exigences de motivation. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'appréciation du Tribunal cantonal. On peut dans ces conditions, faute d'intérêt concret, tout comme l'a fait la Cour cantonale, assimiler son intervention à une forme d'action populaire irrecevable. La recourante cherche par la

contestation des permis d'habiter à obtenir une remise en état, respectivement à revenir sur le permis de construire, son recours ne repose sur aucun intérêt pratique digne de protection.

Il n'y a pas lieu de revenir sur l'appréciation de la Cour cantonale. Le grief est rejeté dans la (faible) mesure de sa recevabilité.

PROTECTION DE LA NATURE ET DU PATRIMOINE

TF 1C_663/2020 du 2 novembre 2021

Protection des biotopes d'importance régionale et locale

Marge de manœuvre des autorités de planification

L'affaire concerne le recours déposé par des propriétaires à l'encontre d'un plan d'affectation communal. Celui-ci concerne la protection d'une prairie inscrite à l'inventaire de protection de la nature et du paysage de la ville de Zurich.

(c. 3.1-3.2) Les communes disposent d'une certaine autonomie dans l'élaboration des plans d'affectation. Un contrôle par une autorité disposant d'un libre pouvoir d'examen est certes prévu à l'article 33 LAT, mais le Tribunal fédéral rappelle la nécessité d'une certaine retenue dans ce cadre dictée par l'art. 2 al. 3 LAT. L'autorité cantonale ne doit pas substituer de manière indue son propre pouvoir d'appréciation à celui de la commune. Ce n'est toutefois pas le cas lorsque la planification s'avère incompatible avec des intérêts supracommunaux. Le Tribunal fédéral contrôle quant à lui librement l'application des normes fédérales et du droit constitutionnel cantonal.

(c. 5-7) La Cour fédérale rappelle les règles en matière de protection des biotopes d'importance régionale et locale, garantie en particulier à l'article 18b al.1 LPN. Même si les autorités compétentes disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'accomplissement de l'objectif de protection, il convient d'en tenir compte à l'occasion de la planification du territoire.

Le droit fédéral ne prescrit pas aux cantons les instruments qu'ils doivent utiliser pour remplir le mandat de protection et d'entretien des biotopes d'importance régionale et locale prévu à l'article 18b al. 1 LPN – notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer les conditions locales. En principe les cantons sont ainsi libres de choisir les instruments qu'ils jugent adéquats ou pertinents. L'art. 17 LAT prévoit en principe

que les habitats de la faune et de la flore dignes de protection doivent être affectés à une zone de protection (al. 1). Toutefois, le droit cantonal peut aussi prévoir d'autres mesures appropriées (al. 2). Les principales mesures sont énumérées à l'article 14 al. 2 OPN sous une forme non exhaustive.

Le droit fédéral n'interdit donc pas d'emblée aux cantons et aux communes d'affecter un tel biotope à la zone agricole, tout en prenant simultanément d'autres mesures appropriées pour le protéger en lieu et place de mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire. Conformément à la législation fédérale, un tel biotope peut notamment être classé en zone agricole et faire l'objet d'une ordonnance de protection (art. 17 al. 2 LAT).

Le droit cantonal zurichois prescrit que la protection nécessaire doit être assurée autant que possible par des mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire.

En l'espèce, le Tribunal fédéral constate un changement d'affectation du terrain litigieux, colloqué à présent en zone agricole en lieu et place d'une zone destinée à préserver des surfaces libres de constructions (« *Freiheitzone* »). Il faut partir du principe qu'il s'agit là d'une détérioration de la protection de la prairie située sur la parcelle, car seule la « *Freiheitzone* » est spécifiquement destinée à la protection de la nature et du patrimoine. Même si une telle réaffectation pourrait être compensée par d'autres mesures, le Tribunal fédéral relève que ce changement ne repose pas sur des motifs valables (par hypothèse une utilisation agricole concrète du terrain). Cela étant, en tant qu'elle n'est fondée sur aucun motif objectif et péjore la protection de la prairie concernée, cette révision du plan d'affectation est arbitraire.

(c. 7.4) Le recours est admis.

1C 630/2020 du 6 décembre 2021 **Démolition et reconstruction d'un restaurant et d'une cabane de pêcheur situés en partie dans l'espace réservé aux eaux**

La commune de Perroy (VD) est propriétaire de la parcelle n° 614 de son territoire, d'une

surface de 11 187 m², située au bord du lac Léman. Il s'agit d'une plage publique (pelouse avec arbres) directement adjacente à un port de plaisance. Il y a sur la parcelle des installations et ouvrages liés à la plage et au port (parking, buvette de 27 m², restaurant de 199 m², couvert de 114 m² et baraque de pêcheur de 87 m², notamment).

La Municipalité de Perroy a envisagé il y a une quinzaine d'années le développement de l'installation portuaire et la création d'un nouveau port sur le lac. Le plan adopté et approuvé a été contesté devant le Tribunal cantonal vaudois, puis devant le Tribunal fédéral, qui l'a annulé (arrêt 1C 582/2014 du 25 février 2016).

En 2018, la Municipalité a mis à l'enquête publique la démolition de la buvette, du restaurant et de la baraque de pêcheur, ainsi que le projet de reconstruction du restaurant de la plage et de la cabane de pêcheur. Le nouveau restaurant, long d'environ 40 m, serait implanté là où se trouvent les actuels restaurant et buvette. L'emplacement de la nouvelle cabane de pêcheur correspondrait à celui de la construction existante. Lors de la mise à l'enquête publique du projet, plusieurs oppositions ont été formées.

La Direction générale de l'environnement du canton de Vaud (DGE) a délivré une autorisation fondée entre autres sur les art. 41b et 41c OEaux. Le 10 avril 2019, la Municipalité a délivré le permis de construire pour son projet. Le 16 avril 2019, elle a levé les oppositions formées à l'encontre de celui-ci. Statuant sur recours des opposants, le Tribunal cantonal vaudois, après avoir procédé à une inspection locale, a confirmé les décisions communales par arrêt du 15 octobre 2020.

A. et B., C. et D. recourent au Tribunal fédéral. Consulté, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) considère que l'emplacement du projet, pour sa partie restaurant à tout le moins, n'est pas imposé par sa destination ni ne peut bénéficier de la garantie de la situation acquise.

(c. 2) Violation de l'obligation de planifier

Les recourants se plaignent d'une violation de l'obligation de planifier, respectivement de réviser le plan d'affectation.

La vétusté du plan alléguée par les recourants ne saurait en soi exclure la délivrance d'une autorisation de construire pour un projet qui serait conforme à l'affectation de la zone. Les recourants ne font valoir aucun changement particulier de circonstances qui justifieraient de refuser le projet au motif de l'obsolescence du plan. De même, l'absence de règles précises de construction telles que les coefficients d'utilisation du sol ou la hauteur des bâtiments ne remet pas en cause la validité du plan.

S'agissant d'une éventuelle obligation de planifier en raison de la nature ou de l'ampleur du projet, on constate que le projet est sis en zone constructible. Les recourants contestent qu'il soit conforme à l'affectation de la zone d'utilité publique. Cette question relève de l'appréciation du droit communal, cadre dans lequel le Tribunal fédéral limite son examen à l'arbitraire (art. 95 LTF). À teneur du règlement communal, cette zone est destinée aux constructions, installations et aménagements qui sont en relation avec un équipement public ou nécessaire à un service public ainsi qu'à d'autres constructions d'intérêt général. La cour cantonale a considéré que tel était le cas des entreprises locales (restaurant et cabane de pêcheur) prenant place dans les locaux litigieux, liées à l'utilisation du lac pour les loisirs, la navigation ou la pêche. Les recourants ne démontrent pas en quoi l'appréciation de la Cour cantonale serait arbitraire. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'appréciation des premiers juges quant à la conformité du projet avec l'affectation de la zone. Dans ce contexte, la voie de l'autorisation de construire est la règle et celle de la planification l'exception.

L'incidence spatiale du projet n'est pas majeure. Elle affecte vraisemblablement l'espace réservé aux eaux le long de la rive du lac, mais il n'apparaît pas que les effets sur l'environnement soient notables au point de nécessiter un examen global de la situation qui irait au-delà du respect des dispositions

prévues ponctuellement par la législation sur la protection des eaux. C'est également en vain que les recourants s'appuient sur l'art. 36a al. 3 LEaux pour faire valoir qu'une planification préalable s'imposerait. Une telle démarche est effectivement imposée pour l'établissement des espaces réservés aux eaux. En revanche, comme on le verra ci-dessous, une disposition transitoire permet de régler le sort des rives régies par des plans n'ayant pas encore fait l'objet des adaptations nécessaires.

Enfin, l'arrêt 1C 582/2014 du 25 février 2016 n'est pas non plus de nature à imposer une planification pour le projet litigieux. Celui-ci concernait une extension du périmètre du port et une autorisation de principe pour l'implantation de nouvelles places d'amarrage dans le lac, sans que leur nombre ne soit défini. En l'espèce, la capacité du restaurant projeté est connue. Les recourants ne démontrent pas en quoi le projet prévu serait critiquable à cet égard ou requerrait un contrôle matériel incident du plan. Ce grief doit être rejeté.

(c. 3) violation des art. 36a LEaux et 41b et 41c OEaux

Les recourants font valoir une violation des art. 36a LEaux ainsi que des art. 41b et 41c OEaux. Pour la Cour cantonale, l'emplacement est imposé par la destination de la construction litigieuse ; celle-ci sert en outre des intérêts publics. Elle a en effet constaté que le restaurant et la cabane de pêcheur font traditionnellement partie des infrastructures du port et sont directement liés à l'utilisation du lac par le public à cet endroit. Si tel peut être le cas pour la cabane de pêcheur, les circonstances ne permettent pas de considérer que l'emplacement du projet, pour la partie restaurant, est imposé par sa destination. Ce motif ne permet pas de justifier son empiètement sur l'espace réservé aux eaux.

Il faut donc examiner si la situation remplit les critères de l'une ou l'autre des exceptions de l'art. 41c al. 1 let. a à d OEaux. La parcelle est sise en une zone non densément bâtie. Elle est située entre plusieurs parcelles construites, pour la plupart hors de l'espace réservé aux eaux à l'exception de petites constructions

sises à proximité du rivage. Hormis les constructions du projet litigieux, la parcelle elle-même est un vaste terrain non bâti. Une partie du bâtiment projeté est située à proximité immédiate du plan d'eau, soit à moins de 20 m de celui-ci. La rive est ici située à l'intérieur de la digue artificielle destinée à abriter le port. L'espace réservé aux eaux n'exerce ici vraisemblablement aucune fonction de protection des eaux. Dans ces circonstances très particulières, on pourrait concevoir qu'une construction prenne place dans l'espace réservé aux eaux. Tel n'est en revanche pas le cas de la portion de rive sur laquelle l'extension du restaurant est prévue. Il ne s'agit pas à cet endroit d'une portion de rive formant partie intégrante du port. En retenant une largeur de 20 m (al. 2 let. a des dispositions transitoires de la modification de l'OEaux du 4 mai 2011), il n'est pas exclu que cette partie du projet soit située hors de l'espace réservé aux eaux. Cette partie du bâtiment projeté est en effet plus éloignée de la rive, qui marque un décrochement par rapport au quai du port. Il est toutefois impossible de statuer avec certitude sur cette question, dès lors que l'on ne connaît pas la limite exacte du plan d'eau à partir de laquelle l'espace réservé aux eaux doit être établi. L'arrêt ne donne aucune information sur ce point. Il y a lieu de renvoyer la cause aux autorités cantonales pour qu'elles déterminent avec exactitude si le bâtiment empiète sur l'espace réservé aux eaux hors de la rive portuaire, ce qui ne saurait être toléré. Elles examineront par la même occasion avec plus de précision la nature de la rive portuaire et la mesure dans laquelle il peut être dérogé au respect de l'espace réservé aux eaux le long de celle-ci.

Le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La cause est renvoyée à la Cour cantonale pour complément d'instruction ou, cas échéant, renvoi du dossier au Département.