

BGer 1A.319/2005 vom 28. August 2006

Bundesgericht, 2006-08-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.319_2005

FR: TF 1A.319/2005 du 28 août 2006

IT: TF 1A.319/2005 del 28 agosto 2006

Regeste

constatation de la nature forestière | Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité et la qualification juridique des recours qui lui sont soumis (ATF 130 II 67 consid. 1 et les arrêts cités).

E. 1.1

La décision attaquée, prise en dernière instance cantonale, porte sur une constatation de la nature forestière au sens des art. 10 al. 2 et 13 al. 1 de la loi fédérale sur les forêts (LFo; RS 921.0). Elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif (art. 46 al. 1 LFo en relation avec les art. 97 et 98 lit. g OJ; ATF 122 II 274 consid. 1a p. 277).

E. 1.2

Pro Natura est reconnue comme association d'importance nationale vouée à la protection de la nature; elle a, à ce titre, qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif (cf. art. 103 let . c OJ en relation avec les art. 46 al. 3 LFo et 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage - LPN; RS 451; cf. aussi le ch. 6 de l'annexe à l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage - ODO; RS 814.076).

E. 1.3

Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ). Les droits constitutionnels font également partie du droit fédéral susceptible d'être revu dans le cadre du recours de droit administratif (ATF 130 III 707 consid. 3.1 p. 709; 130 I 312 consid. 1.2 p. 318; 129 II 183 consid. 3.4 p. 188; 128 II 56 consid. 2b p. 60; 126 V 252 consid. 1a p. 254). L'arrêt cantonal ayant été rendu par une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets, ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ).

E. 2

Dans un grief de nature formelle qu'il convient de traiter en premier lieu, Pro Natura se plaint d'une constatation manifestement incomplète des faits pertinents et d'une violation de son droit d'être entendu. Elle reproche à l'autorité cantonale d'avoir refusé de procéder à une inspection locale et de mettre en oeuvre une expertise.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 127 III 576 consid. 2c p. 578). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entaché d'arbitraire (cf. ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211 et les arrêts cités).

E. 2.2

Selon le Tribunal cantonal, une inspection locale a eu lieu le 19 décembre 2002 et a fait l'objet d'un rapport. Le dossier comprend en outre des plans, des photographies signalant les arbres, leur essence et leur emplacement. Ces documents n'étant pas contestés et les faits de la cause étant suffisamment explicites, une nouvelle inspection des lieux ne serait pas nécessaire. Le Tribunal cantonal motive son refus de mettre en oeuvre une expertise par la qualité des documents techniques figurant au dossier (rapports d'un ingénieur forestier et d'un biologiste) et par l'absence d'objections de Pro Natura à leur encontre. Une inspection locale, mise sur pied par la commune, a effectivement eu lieu le 19 décembre 2002, en présence des parties. Le compte-rendu de celle-ci est cependant extrêmement sommaire et le Tribunal cantonal ne peut être suivi lorsqu'il met en exergue la qualité de ce document. Il ne contient pas même un recensement des différentes essences forestières. Le seul point qui peut être retenu concerne les critères quantitatifs, qui ont, à cette occasion, été reconnus comme non remplis. S'agissant des critères qualitatifs, le rapport ne peut pas être pris en considération. En effet, selon la jurisprudence, la constatation de la nature forestière doit s'appuyer uniquement sur les circonstances de fait (croissance, densité, âge, dimensions et fonction du peuplement), sans procéder à une pondération des intérêts privés ou d'autres intérêts publics en présence (ATF 124 II 85 consid. 3e p. 89). Or en l'espèce, l'Inspecteur forestier fait valoir que les massifs boisés sont situés sur des terrains non constructibles, qu'une mise sous protection par le règlement communal serait plus utile, que cette dernière solution permettrait de responsabiliser la commune et d'éviter tout conflit "pour quelques arbres". Ces considérations sont totalement étrangères à la constatation de la nature forestière et l'Inspecteur forestier ne pouvait faire l'économie de l'analyse des critères qualitatifs. S'agissant des essences forestières, Pro Natura a toutefois établi un relevé des différents secteurs boisés ainsi que leur composition, qui n'a donné lieu à aucune contestation. Quant aux critères qualitatifs, on observera que seule la fonction sociale, sous son aspect biologique et paysager, est en l'espèce litigieuse. Or le dossier contient deux rapports datés de mai et juin 2002 (concernant respectivement le "Mariadze" et les "Maraitzes") de A._____, biologiste, qui se déterminent sur la valeur biologique et paysagère des sites en cause. Celui-ci n'a certes pas été mandaté dans le cadre de la constatation de la nature forestière, mais par la commune, dans le cadre de la révision du plan d'affectation des zones, pour évaluer le caractère constructible des parcelles concernées. Dans la définition de son mandat, il précise que son étude a été menée selon le principe de l'expertise indépendante, sans négociation avec les propriétaires ou les milieux associatifs. Les recommandations qu'il formule devraient donc être considérées comme un

cadre de discussion et non comme des solutions définitives faisant l'objet d'un consensus. Pro Natura relève cependant avec raison que les conclusions de A. _____ sont le résultat d'une pesée des intérêts. Or ce ne sont pas les conclusions de ce dernier qui sont déterminantes pour la présente cause mais ses constatations relatives aux fonctions paysagères et biologiques, qui, quant à elles, ne sont pas issues d'une pesée des intérêts. Ses observations à cet égard concordent du reste en grande partie avec celles de l'OFEV. Les éléments du dossier étant par conséquent suffisants pour permettre au Tribunal cantonal de se prononcer, c'est à bon droit que ce dernier a renoncé à procéder à une inspection locale et à mettre en oeuvre une expertise. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit dès lors être rejeté. Pour les mêmes motifs, une expertise n'apparaît pas davantage utile dans le cadre de la présente procédure. Il en va de même s'agissant de l'inspection locale, ce d'autant plus que l'OFEV s'est également rendu sur place le 4 mai 2006.

E. 3

Pro Natura reproche à l'autorité cantonale d'avoir mal appliqué les critères quantitatifs s'agissant de trois boisements. Pour le surplus, elle reproche à l'autorité cantonale de ne pas avoir retenu que les critères qualitatifs étaient remplis.

E. 3.1

La loi fédérale sur les forêts, qui a pour but général la protection des forêts, notamment la conservation de l'aire forestière (art. 1er et 3 LFo), définit la notion de forêt à son art. 2. On entend par forêt toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières (à savoir des fonctions protectrices, économiques ou sociales), sans égard à leur origine, à leur mode d'exploitation ou aux mentions figurant au registre foncier. L' art. 2 al. 2 LFo indique ce qui doit être assimilé aux forêts, alors que l' art. 2 al. 3 LFo exclut de cette notion notamment les groupes d'arbres ou d'arbustes isolés, les haies, les allées, les jardins, les parcs et les espaces verts. Dans le cadre de la législation d'exécution qui leur est attribuée (art. 50 LFo et 66 LFo), les cantons peuvent, dans les limites fixées par le Conseil fédéral, préciser la largeur, la surface et l'âge minimaux que doit avoir un peuplement sur une surface conquise par la forêt ainsi que la largeur et la surface minimales que doit avoir un peuplement pour être considéré comme forêt (art. 2 al. 4 LFo). Le cadre précité a été fixé à l' art. 1 al. 1 OFo de la façon suivante: surface comprenant une lisière appropriée: de 200 à 800 mètres carrés; largeur comprenant une lisière appropriée: 10 à 12 mètres; âge du peuplement sur une surface conquise par la forêt: 10 à 20 ans. Si le peuplement en question exerce une fonction sociale ou protectrice particulièrement importante, les critères cantonaux ne sont pas applicables (art. 1 al. 2 OFo et 2 al. 4 LFo). Selon l'art. 1 de l'ordonnance valaisanne sur la constatation de la forêt du 28 avril 1999, les valeurs quantitatives minimales sont fixées à 800 mètres carrés de surface, à 12 mètres de largeur et à 20 ans d'âge.

E. 3.2

En l'espèce, la question du critère quantitatif n'a fait l'objet d'aucun litige jusqu'à la présente procédure devant le Tribunal de céans. Comme on l'a déjà vu (consid. 2.2), il a été reconnu lors de l'inspection locale, en présence des parties, que les boisements supplémentaires recensés n'atteignaient pas les surfaces requises. Dans son annexe n° 4 au recours au Tribunal cantonal, Pro Natura a elle-même établi une liste des différents boisements qu'elle estimait devoir être ajoutés à l'aire forestière. C'est elle-même qui a divisé les boisements en 21 secteurs, aucun d'entre eux ne remplissant les critères quantitatifs. Selon l'OFEV, le

boisement du secteur 16 n'existe plus depuis plusieurs années et il n'est pas contredit par Pro Natura sur ce point. S'agissant du boisement 21, l'OFEV a retenu qu'il ne pouvait pas être considéré comme étant en relation directe avec le massif forestier du Mariadze. Il a en effet relevé que le boisement et le massif forestier étaient séparés par une mince bande de pré qui semblait avoir été depuis longtemps fauchée et entretenue et que la végétation et le sol se différenciaient clairement du massif forestier. Comme l'a observé le Tribunal cantonal, la séparation entre les deux secteurs est d'ailleurs même visible sur les photographies aériennes. Il s'ensuit que le Tribunal cantonal pouvait considérer que le boisement 21 n'était rattaché à aucun massif forestier. S'agissant enfin des boisements 1, 2, 3 et 10, Pro Natura soutient, pour la première fois, qu'ils formeraient un tout homogène et qu'en ce qui les concerne, même les critères quantitatifs seraient remplis. L'OFEV va partiellement dans le sens de Pro Natura, en retenant que les essences sont similaires et qu'il n'existe pas de démarcation nette entre les boisements 10, 1 et 2. Il remarque toutefois que ces délimitations sont malaisées en raison de l'extrême diversité et de l'entremêlement important des différents milieux présents sur le site. En effet, la nature bocagère des sites concernés n'est pas mise en discussion. Elle se distingue par l'entremêlement irrégulier d'une grande variété d'éléments (prairies sèches, marécages, végétation buissonnante, boisements et affleurements rocheux improductifs). Il est donc délicat de différencier clairement ces éléments les uns des autres. Vu cette diversité des milieux, Pro Natura étant elle-même à l'origine de cette division sectorielle, le Tribunal cantonal n'a pas violé le droit fédéral en retenant que les critères quantitatifs n'étaient remplis pour aucun des secteurs.

E. 3.3

Pro Natura fait valoir que le Tribunal cantonal a nié de façon injustifiée l'existence d'une fonction paysagère et biologique. Il se serait en particulier basé à tort sur l'étude du biologiste à cet égard. Une fonction biologique et paysagère existerait cependant en raison du caractère bocager des sites. En l'espèce, les critères quantitatifs n'étant pas remplis (cf. consid. 3.2), il s'agit d'examiner si les éléments boisés remplissent une fonction protectrice ou sociale "particulièrement" importante (art. 2 al. 4 LFo , art. 1 al. 3 de l'ordonnance valaisanne sur la constatation de la forêt du 28 avril 1999), étant précisé qu'en l'espèce seule la fonction sociale est sujette à discussion. Une forêt remplit des fonctions sociales lorsqu'en raison de sa situation, de sa structure, de son peuplement et de sa configuration, elle offre aux hommes une zone de délasserment; il en va de même lorsque par sa forme elle modèle le paysage ou encore lorsqu'elle procure une protection contre des influences nuisibles pour l'environnement telles que le bruit ou des immissions, lorsqu'elle assure des réserves en eau tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif et lorsqu'elle procure un milieu vital irremplaçable aux animaux sauvages ainsi qu'aux plantes de l'endroit. Fait également partie des fonctions sociales de la forêt la protection du paysage, c'est-à-dire la fonction optique et esthétique d'un peuplement et son importance biologique en tant que milieu vital pour la flore et la faune (ATF 124 II 85 consid. 3d/bb p. 88). En l'espèce, seules les facettes biologique et paysagère sont litigieuses. Tant le biologiste A. _____ que l'OFEV ont mis en évidence la nature particulière des deux sites, qui se caractérisent par la présence d'une mosaïque de différents milieux (prairies sèches, marécages, végétation buissonnante, boisements et affleurements rocheux improductifs). Ces éléments sont typiques d'un paysage bocager. Ils se retrouvent également dans les régions des Rochers du Soir et des Planards, qui présentent toutefois une densité d'essences forestières beaucoup plus élevée et qui font de ce fait partie de l'aire forestière. S'agissant du secteur du "Mariadze", A. _____ a retenu que ce dernier n'avait rien d'exceptionnel sur le plan paysager, qu'il se

composait de groupements végétaux assez répandus à l'échelle régionale et qu'il jouait un rôle peu important pour la connexion des biotopes. Il a en revanche considéré que la grande population de tulipes sauvages et le point d'eau abritant une reproduction quantitativement importante de batraciens ainsi qu'une végétation riveraine, étaient particulièrement dignes de protection. S'agissant du secteur des "Maraitzes", il a considéré qu'il présentait une grande valeur paysagère. Il a cependant surtout fait référence au caractère remarquable des marais. S'agissant des milieux secs, il a estimé que les espèces se retrouvaient dans la plupart des biotopes semblables de tout le secteur compris entre Salvan et les Planards. Les conclusions de l'OFEV ne sont pas différentes, même si l'OFEV semble attribuer un plus grand intérêt aux sites concernés. En effet, ce dernier leur reconnaît une valeur écologique et paysagère très élevée. Il estime cependant que ces fonctions écologique et paysagère très importantes ne sont pas dues à la présence des éléments boisés mais à leur interconnexion avec les autres milieux. En réalité, c'est la nature bocagère des sites qui crée la fonction paysagère et écologique et non la présence-même d'éléments boisés. Vu leur faible surface, il ne serait donc pas possible de les considérer comme de la forêt. En tant qu'élément de la nature et du paysage, la protection de la forêt forme un tout et c'est aussi dans une vue d'ensemble qu'il faut examiner si des bosquets d'arbres peuvent être considérés comme de la forêt. Mais le droit forestier ne saurait se substituer aux tâches de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et du paysage (ATF 118 Ib 614 consid. 5b p. 621; 114 Ib 224 consid. 9a/ac p. 233; Markus Bossard, Der Begriff des Waldes und das kantonale Waldfestellungsverfahren, PBG aktuell 4/1997, p. 15). En l'espèce, le fait que les éléments boisés participent au paysage particulier des sites en cause ne suffit pas pour les considérer comme de la forêt, quand bien même le paysage bocager des lieux-dits des "Maraitzes" et du "Mariadze" présente vraisemblablement un intérêt significatif sous l'angle de la conservation de la nature et du paysage. Pour le surplus, Pro Natura critique le rejet par le Tribunal cantonal du statut forestier des boisements recensés en raison de leur protection dans le cadre du plan de zones communal et de l'absence de menace liée à d'éventuelles constructions qui pèserait sur eux. Cette motivation est effectivement contraire au droit fédéral (cf. consid. 2.2). Le fait que des éléments boisés seraient protégés par la réglementation communale, ou de toute autre manière, ne doit en effet pas être pris en considération. Il ne s'agit pas d'éléments qui peuvent conduire à nier le caractère forestier d'une surface. Le Tribunal cantonal n'a cependant pas exclusivement motivé son arrêt de la sorte. Or Pro Natura n'explique pas en quoi les boisements exerceraient en eux-mêmes une fonction sociale particulièrement importante ni ne conteste les observations du Tribunal cantonal à cet égard. Dans ces conditions, l'avis de l'OFEV étant au demeurant concordant, le Tribunal cantonal pouvait estimer que les boisements n'exerçaient en tant que tels aucune fonction sociale particulièrement importante.

E. 4

Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté. L' art. 156 al. 1 OJ dispose qu'en règle générale, les frais judiciaires sont mis à la charge de la partie qui succombe. Or, selon une jurisprudence constante, dans la procédure du recours de droit administratif, les organisations de protection de la nature, du paysage ou de l'environnement sont normalement dispensées du paiement de ces frais (ATF 123 II 337 consid. 10a p. 357). La commune de Salvan, qui n'est pas représentée par un avocat, n'a pas droit à des dépens. Il en va de même pour le Conseil d'Etat du canton du Valais (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.