

BGer 1C 135/2007 vom 1. April 2008

Bundesgericht, 2008-04-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_135_2007

FR: TF 1C 135/2007 du 1 avril 2008

IT: TF 1C 135/2007 del 1 aprile 2008

Regeste

autorisation de défricher pour un chemin d'accès | Construction des routes et circulation routière

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et l'art. 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle au sens du ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (ATF 133 II 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée. Le WWF Suisse fait partie des organisations d'importance nationale, qui sont habilitées à déposer un recours en matière de droit public, en vertu de l'art. 12 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), dans sa teneur selon le ch. 43 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), et du ch. 3 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), contre les décisions prises lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 al. 1 LPN. Le plan de route litigieux nécessite une autorisation de défricher au sens de l'art. 5 de la loi sur les forêts (LFo; RS 921), dont la fondation recourante soutient que les conditions d'octroi ne seraient pas remplies (art. 12 LFo; arrêt 1A.259/1994 du 27 octobre 1995 consid. 2c publié in ZBl 98/1997 p. 34). L'autorité forestière cantonale qui accorde une telle autorisation accomplit une tâche de la Confédération (cf. art. 2 al. 1 let. b in fine; ATF 121 II 190 consid. 3c/cc p. 197; 120 Ib 27 consid. 2c/aa p. 31; 96 I 502 consid. 2 p. 504 et les références citées). Le WWF Suisse est donc habilité à recourir devant le Tribunal fédéral contre l'arrêt attaqué qui confirme entre autres l'octroi de l'autorisation de défricher requise par ce projet, en vertu de l'art. 89 al. 2 let. d LTF en relation avec les art. 46 al. 3 LFo et 12 al. 1 LPN. Point n'est besoin par ailleurs qu'il justifie en plus d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 89 al. 1 let. c LTF, comme le soutient à tort la Commune de Bassins (arrêt 8C_274/2007 du 8 janvier 2008 consid. 2.2.2, destiné à la publication; Regina Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Pierre Tschannen [édit.], Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Berne 2007, p. 262).

E. 2

Le WWF Suisse considère que le plan d'extension de la Commune de Bassins approuvé en 1979 ne serait matériellement pas conforme au droit fédéral et que la zone de villas à laquelle est rattachée la partie supérieure de la parcelle n° 496 serait caduque faute pour la

Commune d'avoir révisé son plan dans le délai imparti à l' art. 35 al. 1 let. b LAT . En outre, le terrain que le chemin litigieux devrait desservir ne ferait pas partie de la zone à bâtir provisoire définie à l' art. 36 al. 3 LAT , de sorte que la création d'une route d'accès au travers du cordon boisé ne se justifierait pas au regard de l' art. 5 LFo et qu'une autorisation de défricher ne pourrait être délivrée pour ce faire en application de l' art. 5 al. 2 LFo .

E. 2.1

L' art. 3 LFo pose le principe selon lequel l'aire forestière ne doit pas être diminuée. La forêt doit être conservée en tant que milieu naturel dans son étendue et dans sa répartition géographique (art. 1 al. 1 let. a et b LFo). Il faut en outre veiller à ce que la forêt puisse remplir ses fonctions, notamment protectrice, sociale et économique (art. 1 al. 1 let. c LFo, cf. ATF 119 Ib 397 consid. 4 p. 401). Les défrichements sont interdits en vertu de l' art. 5 al. 1 LFo . Ils sont admis moyennant une autorisation exceptionnelle (al. 2). Une telle autorisation ne doit être accordée que si le requérant démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation forêt (art. 5 al. 2 LFo) et si les conditions suivantes sont remplies: l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité doit pouvoir n'être réalisé qu'à l'endroit prévu (art. 5 al. 2 let. a LFo), il doit remplir, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire (art. 5 al. 2 let. b LFo) et le défrichement ne doit pas présenter de sérieux dangers pour l'environnement (art. 5 al. 2 let. c LFo). Ne sont pas considérés comme raisons importantes les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières (art. 5 al. 3 LFo). Les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées (art. 5 al. 4 LFo). A cela s'ajoute que tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région (art. 7 al. 1 LFo). Ces principes s'appliquent aussi aux demandes de défrichement émanant des collectivités publiques en faveur d'ouvrages publics tels que les routes (cf. ATF 106 Ib 41 consid. 2 p. 43; arrêt A.55/1985 du 17 décembre 1985 consid. 2 in fine publié in ZBl 87/1986 p. 487). Un équipement suffisant et adéquat d'une parcelle à bâtir repose sur un intérêt public propre à justifier un défrichement lorsque, comme en l'espèce, l'accès ne peut être garanti d'une autre manière que par un chemin traversant un cordon boisé (cf. arrêt 1A.187/1992 du 8 novembre 1993 consid. 4a). Cela suppose toutefois que le plan des zones classant la parcelle en cause en zone constructible ait été adopté puis approuvé à l'issue d'une procédure régulière et qu'il soit matériellement conforme au droit fédéral.

E. 2.2

Du point de vue formel, un plan d'affectation est conforme au droit fédéral lorsqu'il satisfait aux exigences en matière de participation de la population et de protection juridique (art. 4 et 33 LAT) et qu'il a été adopté puis approuvé par les autorités compétentes (art. 25 al. 1 et 26 LAT ; cf. ATF 117 Ib 4 consid. 3b p. 8). Il est matériellement conforme au droit fédéral lorsque la délimitation des zones à bâtir obéit aux buts et principes définis par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) et aux exigences de l' art. 15 LAT , qui commande d'inclure en zone à bâtir les terrains propres à la construction et qui sont déjà largement bâtis ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. ATF 117 Ib 4 consid. 3a/cc p. 8). La délimitation des zones à bâtir ne peut se faire uniquement en fonction de la demande en terrains constructibles dans un secteur déterminé ou en fonction d'un type d'habitat déterminé. Ainsi, une forte demande en villas individuelles ou mitoyennes ne saurait en soi justifier une offre étendue en terrains à bâtir en zone de villas. La réflexion doit être menée

d'une manière plus large, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des intérêts publics et privés en présence, ainsi que des autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT ; cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 83 à 85 ad art. 15, p. 31-32 et les références citées).

E. 2.3

Le plan des zones de la commune de Bassins a été établi en août 1976 et novembre 1977, mis à l'enquête publique du 10 janvier au 10 février 1978, adopté par le Conseil général de Bassins les 16 mai et 18 juin 1979, puis approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 28 septembre 1979. Sa validité formelle ne saurait être contestée au vu des explications fournies à cet égard par le Département des infrastructures dans ses observations auxquelles il peut être renvoyé. En revanche, sa validité matérielle est pour le moins douteuse au regard notamment de la répartition et de l'étendue des zones à bâtir sur le territoire communal et, plus particulièrement, de la zone de villas dans le secteur du "Grand Chaney", qui paraît à première vue surdimensionnée. Les documents soumis à l'examen des services de l'Etat et du Conseil d'Etat en vue de son approbation ne figurent pas au dossier. Il manque les éléments de fait nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause sur la conformité du plan d'extension aux principes d'un aménagement rationnel du territoire tels qu'ils sont définis aux art. 1, 3 et 15 ss LAT . Le fait qu'il ait été approuvé peu avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne suffit pas pour admettre que les autorités cantonales l'auraient examiné en fonction des critères de la nouvelle loi (cf. arrêt 1P.19/1993 du 8 juin 1993 consid. 4c, s'agissant d'un plan de zones adopté par l'autorité communale en 1975 et approuvé par l'autorité cantonale compétente en juillet 1981). Le plan d'extension communal n'a fait l'objet d'aucune approbation par l'autorité compétente dans le délai de l' art. 35 al. 1 let. b LAT , qui aurait confirmé le statut constructible de la partie supérieure de la parcelle n° 496 et qui permettrait de tenir la zone de villas dans le secteur du "Grand Chaney" pour matériellement conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire. La Commune de Bassins a certes procédé à deux reprises à des modifications de son plan d'extension qui ont obtenu l'aval de l'autorité cantonale compétente. Il s'agissait toutefois de modifications mineures, limitées à une portion réduite du territoire communal et qui ne concernaient pas la zone de villas précitée. De plus, rien n'indique qu'à ces occasions, les autorités cantonales aient examiné et a fortiori admis la conformité matérielle du plan au droit fédéral (cf. arrêt 1A.200/1997 du 11 novembre 1997 consid. 4d publié in ZBI 100/1999 p. 39). La même constatation s'impose à propos des modifications apportées en 1989, en 1993 et en 1995 au règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire. Il est vrai que le Conseil d'Etat puis le Département des infrastructures ont approuvé plusieurs plans partiels d'affectation qui ont entériné le transfert en zone à bâtir de parcelles situées en zone intermédiaire dans le plan d'extension. A ces occasions, ils auraient en principe dû examiner la nécessité d'un tel classement en zone constructible plutôt qu'en zone agricole en fonction des critères de l' art. 15 LAT dans le cadre d'un examen d'ensemble du plan (arrêt 1A.16/2003 du 9 janvier 2004 consid. 3.3 publié in RDAF 2004 I 129). Les éléments au dossier font toutefois défaut pour admettre qu'un tel examen a effectivement eu lieu. Invité par le juge instructeur à produire les dossiers relatifs aux modifications successives du plan d'affectation communal, le Service cantonal de l'aménagement du territoire s'est borné à transmettre un exemplaire du plan d'extension communal de 1979 ainsi qu'une liste des plans partiels d'affectation approuvés depuis lors sur le territoire communal, renvoyant au surplus le Tribunal

administratif à s'adresser à la Commune de Bassins pour obtenir les documents susceptibles de démontrer l'adéquation de la zone à bâtir contestée. La Municipalité de Bassins a produit les rapports de conformité dont elle disposait pour les quatre derniers plans partiels d'affectation adoptés sur son territoire. En revanche, les préavis des services de l'Etat n'ont été versés au dossier que pour les plans partiels d'affectation "La Trappe" et "Petit Chaney". Il en ressort en particulier que le Service cantonal de l'aménagement du territoire n'a pas été consulté. Les décisions d'approbation font au surplus défaut sous réserve de celle relative au plan partiel d'affectation "Petit Chaney" qui ne permet pas de se faire une idée. Cela étant, les documents produits ne permettent pas de conclure avec la certitude voulue qu'à l'occasion de l'approbation des différents plans partiels d'affectation, l'autorité cantonale aurait procédé à un examen d'ensemble de la conformité au droit fédéral du plan d'extension communal et, en particulier, de la zone de villas prévue par ce plan dans le secteur du "Grand Chaney". En l'état du dossier, l'on ne saurait admettre que la partie supérieure de la parcelle n° 496 s'inscrive dans une zone constructible délimitée en conformité au droit fédéral. L'appréciation du Tribunal administratif qui se contente de le supposer ne saurait être partagée. Il importe peu que la surface litigieuse ait toujours été affectée à la zone de villas et qu'elle soit l'une des dernières parcelles à bâtir dans le secteur voire même sur le territoire communal. Ce seul constat ne permet pas encore de retenir que la surface en cause devrait nécessairement être classée en zone à bâtir dans le plan d'affectation que la Commune de Bassins devra adopter. Au contraire, le schéma directeur communal approuvé en juin 2002 intègre la parcelle n° 496 dans son entier dans "le territoire peu ou pas bâti à fonction paysagère ou de dégagement", respectivement dans les "terrains suspects d'instabilité". Parmi les principes d'aménagement, il prévoit de contenir l'urbanisation des quartiers périphériques affectés en priorité à l'habitation aux surfaces équipées ou "facilement équipables", déjà en partie utilisées pour la construction, et au titre de mesures d'aménagement de réviser la délimitation des zones à bâtir principalement le long du chemin du Sétif et en aval de Bassins.

E. 2.4

Le projet litigieux ne pourrait donc être admis en l'état du dossier que si la surface de la parcelle n° 496 classée en zone de villas faisait partie du "territoire largement bâti de l'agglomération" au sens de l' art. 36 al. 3 LAT .

E. 2.4.1

Cette notion doit être comprise de manière étroite; elle comprend pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 222/223 et les arrêts cités). Ces dernières s'entendent comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et qui, dans la règle, sont équipées (ATF 122 II 455 consid. 6a p. 462; 121 II 417 consid. 5a p. 424; arrêt 1P.670/1991 du 4 juin 1993 consid. 4b publié in ZBl 95/1994 p. 135/136). Que des terrains puissent être considérés comme largement bâtis ne dépend pas uniquement du nombre de constructions existantes. Il faut en outre que le groupe de bâtiments présente une qualité suffisante du point de vue de l'habitat ou qu'il puisse être rattaché à un ensemble d'habitations existant comportant des accès et des infrastructures (ATF 119 Ib 124 consid. 4b p. 136, 138 consid. 5b p. 147; 117 Ia 434 consid. 3e p. 438; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201). Un groupe de maisons peut, en tant que milieu bâti d'importance secondaire sis en bordure d'une zone à bâtir, se trouver dans un ensemble par des constructions de même densité ou par des routes ou d'autres équipements. De même, plusieurs bâtiments qui ne

sont pas reliés à l'ensemble principal en raison de la distance ou de hauteurs différentes peuvent aussi constituer un ensemble bâti (ATF 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451). L'appartenance d'une parcelle au territoire largement bâti d'une localité doit se déterminer selon la structure du territoire bâti existant dans son ensemble et ses particularités (ATF 121 II 417 consid. 5a p. 424; arrêt 1A.41/2002 du 26 novembre 2002 consid. 4 publié in ZBl 104/2003 p. 386; arrêt 1A.200/1997 du 11 novembre 1997 consid. 4c publié in ZBl 100/1999 p. 38). En présence de parcelles de très longue étendue, seule une partie de celle-ci peut être, le cas échéant, rattachée au territoire largement bâti (ATF 121 II 417 consid. 5c p. 425). Par ailleurs, il convient de tenir compte des constructions érigées depuis l'entrée en vigueur du plan des zones pour apprécier si l'on se trouve dans un secteur largement bâti (arrêt 1P.264/1997 du 5 mars 1998 consid. 2e/cc paru à la SJ 1998 p. 636; arrêt 1A.13/2005 du 24 juin 2005 consid. 6.2). On ne saurait dès lors se baser sur la situation qui prévalait lors de l'adoption du plan d'extension de 1979 pour juger cette question.

E. 2.4.2

La zone de villas du "Grand Chaney" à laquelle est rattachée la partie supérieure de la parcelle n° 496 représente l'un des trois pôles constructibles prévus par le plan d'extension, avec le noyau historique de la commune classé en zone de village et le hameau de la Cézille au sud du territoire communal. Elle constitue un groupe de constructions homogène, particulièrement reconnaissable, relié au centre du village par une bande de terrains également classée en zone de villas. Elle fait ainsi partie du territoire largement bâti de la commune de Bassins. Cela ne signifie pas encore que la bande supérieure de la parcelle n° 496 en ferait partie intégrante. Elle ne se situe pas à l'intérieur de la zone de villas, mais en limite sud de celle-ci, en contrebas des villas érigées le long du chemin du Sétif. Le solde de la parcelle est classé en zone agricole et dans l'aire forestière. Enfin, la parcelle n'est pas équipée comme cela résulte de l'aperçu de l'état de l'équipement versé au dossier. On peut compter qu'elle soit exclue de la zone à bâtir lors de la prochaine révision générale du plan d'extension conformément au schéma directeur (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.6 p. 734 s'agissant d'une parcelle non bâtie et non équipée située en marge du territoire bâti, à proximité immédiate d'un site marécageux; arrêt 1P.37/2003 du 12 septembre 2003 consid. 4.2.2 publié in ZBl 106/2005 p. 167). Dans ces conditions, la parcelle n° 496 ne fait pas partie de la zone à bâtir provisoire définie à l' art. 36 al. 3 LAT .

E. 2.5

Cela étant, on ne saurait conclure en l'état que le chemin litigieux serait nécessaire pour desservir une parcelle constructible et qu'il justifierait sans autre une autorisation de défricher. Cela ne signifie pas encore que le projet de route viole nécessairement le droit fédéral et ne puisse être autorisé. Toutefois, sur la base du dossier, il manque les éléments permettant de retenir que la zone de villas est une zone constructible conforme au droit fédéral. Il appartiendra au Tribunal administratif de se prononcer à nouveau sur ce point après s'être fait remettre les pièces pertinentes à cet égard par le Département des infrastructures ou toute autre autorité compétente.

E. 3

Le recours doit par conséquent être admis et la cause renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants qui précèdent. La Commune de Bassins, qui succombe, a agi dans ses intérêts pécuniaires, en tant que propriétaire de la

parcelle no 496, dont le plan de route et le défrichement litigieux devaient permettre l'accès. Elle supportera donc les frais judiciaires (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 et 4 LTF). Elle versera en outre une indemnité de dépens au WWF Suisse qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 1 LTF).

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