

NE_GERICHTE CDP.2024.56 vom 2. Dezember 2024

NE Tribunal cantonal, 2024-12-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2024.56

FR: NE_GERICHTE CDP.2024.56 du 2 décembre 2024

IT: NE_GERICHTE CDP.2024.56 del 2 dicembre 2024

Erwägungen

E. 1

_____ et B

E. 2

_____, de même que B

E. 3

En l'espèce, il convient de déterminer si, sur la base de la convention passée entre le canton et les tiers intéressés, une dérogation à la distance de 25 mètres de la forêt pouvait être accordée en application des dispositions légales précitées. a) Invoquant une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, les recourants font grief à l'instance précédente d'avoir considéré que les conditions pour une dérogation à la distance à la lisière forestière prévue par l'article 16 LFCo étaient réalisées. Les tiers intéressés affirment, pour leur part, que le projet de construction, tel que présenté, respecterait l'ensemble des exigences légales à l'octroi d'une dérogation. Ils soutiennent, d'une part, que la dérogation sollicitée serait modérée par rapport à la limite maximale autorisée (20 mètres au lieu de 25 mètres) et, d'autre part, que la préservation de la surface végétale aurait été minutieusement et itérativement examinée par les autorités compétentes, y compris lors d'une inspection locale conjointe. Enfin, ils mentionnent que toutes les mesures auraient été prises pour prévenir tout risque de défrichement non autorisé, notamment à travers la convention transactionnelle conclue avec l'Etat. Ils ajoutent que les préoccupations initiales du SFFN, qui l'avaient conduit à rendre un préavis défavorable, étaient principalement fondées sur des craintes liées à de futurs défrichements. Ainsi, les craintes initiales auraient été levées grâce aux engagements substantiels pris par leurs soins. Dès lors, le projet ne présenterait plus de risque ni d'inconvénient majeur pour la protection de la végétation et de la faune sur cette parcelle. b) Le bien-fonds n° 7050 du cadastre de Gorgier est situé en zone à bâtir et affecté à la zone d'habitation à moyenne densité. Le projet envisagé par les tiers intéressés vise la construction d'un immeuble d'habitation (cinq appartements en PPE) ainsi que de huit places de stationnements, à une distance, d'environ 20 mètres de la lisière forestière pour le bâtiment, sans compter les balcons, et d'environ, 5 mètres pour les places de stationnement. La distance minimale des constructions par rapport à la lisière forestière, laquelle prend place sur le bien-fonds adjacent (bien-fonds n° 5767), a été établie à 25 mètres, conformément au plan d'aménagement communal. Il est constant que le projet litigieux n'est pas implanté dans l'aire forestière, mais en bordure immédiate de celle-ci. Il convient par conséquent d'examiner la réalisation du projet envisagé à la lumière des dispositions relatives à la protection des lisières forestières. b/aa) Tout d'abord, la dérogation octroyée par décision du 21 décembre 2021 par le DDTE repose intégralement sur les engagements pris lors de la signature de la convention transactionnelle du 19 mai 2020, ainsi que sur la

constitution d'une servitude de maintien des arbres de hautes futaies. La conclusion de la convention précitée ferait suite à une vision locale du bien-fonds, organisée en date du 3 juin 2019, à laquelle le propriétaire, sa mandataire, l'ingénieur forestier de l'arrondissement de Boudry et un représentant du SFFN auraient eu l'occasion de participer. Durant cette visite, les tiers intéressés auraient proposé des solutions concrètes répondant aux préoccupations des autorités afin de garantir la protection de la végétation et de la biodiversité. On observera toutefois que le contenu des discussions et les constatations faites par l'ingénieur forestier et le représentant du SFFN, durant la vision locale, n'ont fait l'objet d'aucun procès-verbal figurant au dossier. Seul un courriel émanant de la mandataire des tiers intéressés, envoyé quelques semaines plus tard, semble faire état des pistes envisagées à cette occasion. Selon les tiers intéressés, la vision locale aurait permis notamment à l'ingénieur forestier et au représentant du SFFN de constater directement sur place l'état de la forêt ; de prendre connaissance des réels problèmes qu'étaient le défrichement, le parage et l'entrepôt de déchets à proximité de la forêt, respectivement, des recherches d'une solution pragmatique à ces risques ; ainsi que d'apprécier le renoncement à de potentiels autres risques mentionnés dans la décision de refus du 26 novembre 2018. Ces éléments ne ressortent toutefois pas du dossier, si bien que, dans ces circonstances, on ignore quelles ont été les démarches concrètement entreprises sur place par le service concerné afin de garantir que l'immeuble projeté ne compromettrait ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation de la forêt. Il convient de rappeler que c'est à la suite de cette inspection locale – dont aucune trace ne figure au dossier, à l'exception du courriel susmentionné – que le DDTE s'est engagé, par convention, à préavis favorablement au projet, sous réserve du retrait du recours par les tiers intéressés. À toutes fins utiles, l'article premier de ladite convention a la teneur suivante : « Sous condition de l'accomplissement des obligations ci-dessous, les parties s'engagent comme suit : le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) – Service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN) préavisera favorablement et accordera la dérogation à la distance à la forêt (de 25 mètres actuellement à 20 mètres) pour le projet de construction déposé par [les tiers intéressés] concernant la parcelle 7050 du cadastre de Gorgier (qui fait actuellement l'objet du dossier SATAC 101730) [, et] les requérants de la sanction préalable retireront le recours déposé en date du 21 janvier 2019 (réf. REC.2019.30) ». Quoi qu'il en soit, on ne sait pas précisément quelles constatations ont été faites par le SFFN et l'ingénieur forestier, ce qui empêche en particulier de comprendre les raisons qui les ont conduits à revenir sur leurs précédentes conclusions. b/bb) Quand bien même la création de la servitude permettrait, selon l'ingénieur forestier et le SFFN, de répondre aux préoccupations concernant l'avenir de la forêt riveraine qui avaient conduit au refus de la dérogation par décision du 26 novembre 2018, en matière de construction et d'aménagement, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'incidence de cette servitude sur le projet de construction querellé ; le but de la procédure d'autorisation de construire consiste uniquement dans la vérification de la conformité du projet aux dispositions édictées par la collectivité publique en matière de droit des constructions (RJN 2021, p. 642). Tout comme les engagements pris par les tiers intéressés dans la convention, ces derniers n'ont aucune valeur particulière dans le cadre de la vérification de la conformité du projet aux dispositions édictées par la collectivité publique en matière de droit de construction, respectivement, à celles en matière de protection de la forêt. Force est de convenir que la signature d'une convention entre le canton et les tiers intéressés n'est d'aucune utilité. Il ne peut en effet être dérogé aux dispositions légales voulues par le législateur par le biais d'un régime conventionnel, ce

d'autant que la convention transactionnelle en cause ne repose sur aucune base légale. Le DDTE, respectivement le SFFN, ne pouvait s'abstenir de se prononcer sur tous les aspects déterminants à l'appréciation de l'octroi ou du refus d'une dérogation à la limite forestière. Le travail de vérification de la conformité du projet aux dispositions édictées par la collectivité publique en matière de protection des forêts devait être réalisé, et ce en faisant abstraction de toutes servitudes privées inscrites au registre foncier, de même qu'indépendamment de tous engagements pris dans un cadre conventionnel. Il n'était ainsi pas possible pour le DDTE de déroger aux dispositions adoptées par le législateur sous prétexte d'avoir conclu une convention qu'il jugeait suffisante pour répondre au but de la loi. On rappellera qu'il ressort du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil que l'adoption de dérogations visées par l'article 35 RELFo a été envisagée par le législateur neuchâtelois dans des cas justifiés par des circonstances exceptionnelles. Cela concerne, par exemple, la création d'infrastructures d'utilité publique, telles que les installations de transport d'énergie, de télécommunication, d'adduction d'eau, de canalisation, ou encore celles dédiées au transport de biens et de personnes, lorsqu'elles sont nécessaires et motivées par un intérêt public important. Il s'ensuit que sur la base d'une simple convention transactionnelle, et en l'absence tout particulièrement d'une réelle pesée entre l'intérêt public au maintien de la disposition légale au respect de la distance à la lisière de la forêt et les intérêts des tiers intéressés à l'octroi de la dérogation à cette distance, une telle dérogation n'aurait pas dû être accordée. La procédure devra être reprise ab ovo en respectant les dispositions légales édictées en matière de protection des forêts, sans tenir compte du contenu de la convention, ce qui implique en particulier ce qui suit. c) Le danger lié à la possible chute d'arbres procède d'un intérêt public important lié à la protection des personnes et des biens contre les dangers naturels (arrêt du TF du 07.06.2021 [1C_163/2020] cons. 3.6.3). Le Tribunal fédéral a certes considéré, dans un arrêt du 9 juin 2000, que l'article 16 al. 3 LFo n'exigeait pas que tout risque de chute d'arbre, susceptible d'atteindre un bâtiment, soit absolument exclu (arrêt du TF du 09.06.2000 [1P.482/1999] cons. 3). Toutefois, dans cet arrêt, qui confirmait le bien-fondé de l'octroi d'une dérogation, l'inspecteur fédéral des forêts pour le canton de Neuchâtel avait estimé que, compte tenu de la hauteur des arbres et de l'angle formé par la lisière, une sécurité suffisante était préservée en cas de chute d'arbres. Dans le cas d'espèce, le DDTE, dans sa première décision datée du 26 novembre 2018, a refusé l'octroi d'une dérogation notamment au motif qu'ils existaient des inconvénients liés à la présence rapprochée de la forêt comme le risque de chute d'arbre par fort vent venant de l'est. Après avoir signé la convention transactionnelle avec les tiers intéressés, dans laquelle le DDTE s'engageait à préavis favorablement, ce dernier a rendu une seconde décision datée du 15 décembre 2021, octroyant la dérogation à la limite des 25 mètres de la lisière forestière. Rien n'indique toutefois dans la seconde décision qu'une « sécurité suffisante » soit garantie en l'espèce. Si dans son premier préavis, le SFFN avait retenu que le risque de chute d'arbres n'était pas exclu en raison des forts vents de l'est, on ignore quelles sont ses conclusions à ce sujet ayant fondé la seconde décision du DDTE, dans la mesure où le SFFN ne se prononce pas sur la question. La seconde décision du DDTE est muette à cet égard. Même si les risques de chutes d'arbres n'ont été que brièvement abordés dans la première décision, on ne peut retenir qu'il s'agissait là de craintes exagérées, à mesure que le projet envisagé se situe proche de la lisière forestière et que l'existence d'un risque ne peut d'emblée être exclue. Les tiers intéressés se méprennent lorsqu'ils soutiennent que les éventuels risques de chute d'arbres seraient des risques abstraits qui en réalité se réfèrent plutôt aux velléités d'ouverture de la forêt. Par ailleurs, il incombe à l'autorité spécialisée

de se prononcer sur l'étendue du risque et non aux tiers intéressés de procéder à des estimations en produisant des documents à cet égard. Or, le SFFN ne précise pas dans quelle mesure, en raison de forts vents venant de l'est, les arbres et/ou leurs branches sont susceptibles de chuter et d'atteindre le bâtiment projeté ni quels sont les risques concrets pour la future construction et ses occupants. En l'absence de réponse à ces questions, on ne saurait conclure, sans autre, que le risque de chute d'arbres et de dégâts aux futurs bâtiments est faible. Le SFFN doit compléter son appréciation sur ce point. Par ailleurs, il convient de préciser que la simple mention d'une exclusion de responsabilité dans la décision du DDTE du 15 décembre 2021 n'a aucune valeur contraignante à l'égard des propriétaires actuels ou futurs de la construction envisagée. Ceux-ci seraient en effet en droit, de demander des dommages-intérêts en cas de dégâts liés à des chutes d'arbres ou de branches sur leurs bâtiments (cf. en particulier les art. 679 et 684 ss CC). Le propriétaire de la forêt serait donc contraint d'abattre certains arbres pour éviter tout risque pour la construction réalisée à proximité, malgré l'inscription d'une servitude de maintien des arbres et hautes futaies au registre foncier, interdisant l'arrachage et la réduction de la hauteur des arbres sis sur le bien-fonds n° 5767. On notera que l'acte constitutif de la servitude prévoit expressément que les obligations d'entretien de la forêt pour éviter la mise en danger d'autrui sont réservées. Dans tous les cas, le fait qu'un propriétaire soit prêt à assumer les risques liés à une chute d'arbre n'est pas déterminant, dès lors qu'on ne peut pas faire dépendre l'octroi d'une dérogation du seul accord du propriétaire d'accepter les risques de chute (cf. RJN 1992 p. 221). Aussi, si le SFFN devait arriver à la conclusion que le risque de chute d'arbres et de dégâts à la future construction n'est pas négligeable, aucune dérogation ne saurait être accordée, pour ce seul motif déjà. d) Au risque de chute d'arbres, sous l'angle de la conservation de la forêt, il convient également d'ajouter que la proximité de l'activité humaine est susceptible de porter préjudice à la lisière de la forêt ; or, les lisières présentent en règle générale une grande valeur biologique, raison pour laquelle le législateur reconnaît la nécessité de les protéger (cf. Message, FF 1998 III ch. 224, p. 183). Le SFFN a, dans un premier temps, considéré que la forêt en cause jouait un rôle paysager fondamental en soulignant le contour du lac ; qu'elle apportait une contribution essentielle au maintien de la biodiversité ; qu'elle jouait le rôle de zone tampon entre les écosystèmes lacustres et terrestres ; qu'une construction à une distance de moins de 20 mètres, en tenant compte de la construction des balcons, portait atteinte à la conservation de la forêt, considérée ici comme à forte fonction paysagère et à même de maintenir la biodiversité. Puis, dans un second temps, il ne s'est ni prononcé sur les essences composant la lisière forestière sise sur l'article n° 5767 ni n'a évalué la hauteur moyenne du peuplement. De même, il ne s'est pas du tout déterminé sur la valeur biologique de cette lisière. Or, sous l'angle de la conservation de la forêt, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'affirmer que, à part le risque d'incendie, la proximité de l'activité humaine était susceptible de porter préjudice à une lisière forestière, ce d'autant plus lorsqu'elle constitue un biotope digne de protection au sens de l'article 18 al. 1 bis de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451) (arrêt du TF du 07.06.2021 [1C_163/2020] cons. 3.6.2). Faute d'élément étayé à ce sujet, on ignore ce qu'il en est de la lisière concernée par la dérogation. Il y a lieu de relever que si la décision du 26 novembre 2018 du DDTE était lacunaire, la décision du 15 décembre 2021 l'est tout autant sur la question de la valeur écologique de la lisière forestière. e) En l'état du dossier, il n'est pas possible de savoir si les conditions de l'article 17 LFo sont remplies. La signature d'une convention entre le canton et les tiers intéressés ne permet pas de remédier aux actes d'instructions manquants

(cf. cons. 3 b/bb ci-avant). Dans ces circonstances, il appartient au département, dans le cadre du renvoi de la cause, de procéder aux mesures d'instruction complémentaires nécessaires afin de déterminer si la dérogation à l'interdiction de construire à moins de 25 mètres de la lisière de la forêt remplit les conditions légales. Il devra compléter son instruction non seulement sur la question de la valeur écologique de la lisière et des conséquences d'une trop grande proximité avec la construction envisagée, mais également sur la problématique d'intérêt public du risque de chute d'arbres, lequel n'apparaît pas dénué de tout fondement. Après quoi, il procédera à une pesée complète et étayée des intérêts en présence selon les termes de l'article 35 al. 3 RELCFo, en prenant notamment en considération, d'une part, la nécessité de satisfaire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire que représentent la conservation de la forêt, et, d'autre part, les exigences d'une utilisation rationnelle du terrain destiné à la construction ainsi que les intérêts privés du propriétaire du bien-fonds à la construction d'un tel projet.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis et la décision attaquée, ainsi que celles, respectivement, du DDTE du 15 décembre 2021 et du conseil communal du 25 novembre 2022 doivent être annulées ; la cause doit être renvoyée au département au sens de ce qui précède. Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de la présente procédure à la charge solidairement de C. _____ SA et de A. _____, tiers intéressés qui ont conclu au rejet du recours contre la décision querellée et qui partant succombent ici (art. 47 al. 1 LPJA). L'avance de frais effectuée par les recourants leur sera restituée. Vu le sort de la cause, une indemnité de dépens sera en outre allouée aux recourants qui procèdent avec l'aide d'une mandataire professionnelle (art. 48 al. 1 LPJA). Cette dernière n'ayant pas déposé un état des honoraires et des frais permettant de se rendre compte de l'activité déployée effectivement (art. 64 al. 1 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais en lien avec l'art. 69 LTFrais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que la mandataire représentait déjà les recourants tant devant le Conseil d'Etat que déjà dans la procédure d'opposition devant le DDTE et le conseil communal, l'activité essentielle déployée peut être estimée à quelque 12 heures (rédaction du mémoire de recours, recherches juridiques, entretiens avec les clients). Eu égard au tarif dorénavant appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs de l'heure (CHF 3'600), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 360 ; art. 63 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais), ainsi que la TVA au taux de 8,1 % (CHF 320.75). C'est ainsi un montant total de 4'280.75 francs qui sera alloué aux recourants à titre de dépens à charge de l'Etat. Le Conseil d'Etat sera invité à statuer sur les frais et dépens de la première instance de recours.

E. 15

décembre 2021 ■ est tout autant sur la question de la valeur écologique de la lisière forestière.

e) En l'état du dossier, il n'est pas possible de savoir si les conditions de l'article 17 LForont remplis. La signature d'une convention entre le canton et les tiers intéressés ne permet pas de remédier aux actes d'instructions manquants (cf. cons. 3 b/bb ci-avant). Dans ces circonstances, il appartient au département, dans le cadre du renvoi de la cause, de procéder aux mesures d'instruction complémentaires nécessaires afin de déterminer si la

dérogation à l'interdiction de construire à moins de 25 mètres de la lisière de la forêt remplit les conditions légales. Il devra compléter son instruction non seulement sur la question de la valeur écologique de la lisière et des conséquences d'une trop grande proximité avec la construction envisagée, mais également sur la problématique d'intérêt public du risque de chute d'arbres, lequel n'apparaît pas dénué de tout fondement. Après quoi, il procédera à une pesée complète et étayée des intérêts en présence selon les termes de l'article 35 al. 3 RE LC Fo, en prenant notamment en considération, d'une part, la nécessité de satisfaire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire que représentent la conservation de la forêt, et, d'autre part, les exigences d'une utilisation rationnelle du terrain destiné à la construction ainsi que les intérêts privés du propriétaire du bien-fonds à la construction d'un tel projet.

4. Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis et la décision attaquée, ainsi que celles, respectivement, du DDTE du 15 décembre 2021 et du conseil communal du 25 novembre 2022 doivent être annulées ; la cause doit être renvoyée au département au sens de ce qui précède. Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de la présente procédure à la charge solidairement de C. _____ SA et de A. _____, tiers intéressés qui ont conclu au rejet du recours contre la décision querellée et qui partant succombent ici (art. 47 al. 1 LPJA). L'avance de frais effectuée par les recourants leur sera restituée.

Vu le sort de la cause, une indemnité de dépens sera en outre allouée aux recourants qui procèdent avec l'aide d'une mandataire professionnelle (art. 48 al. 1 LPJA). Cette dernière n'ayant pas déposé un état des honoraires et des frais permettant de se rendre compte de l'activité déployée effectivement (art. 64 al. 1 LT Frais par renvoi de l'art. 67 LT Frais en lien avec l'art. 69 LT Frais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2 LT Frais par renvoi de l'art. 67 LT Frais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que la mandataire représentait déjà les recourants tant devant le Conseil d'Etat que déjà dans la procédure d'opposition devant le DDTE et le conseil communal, l'activité essentielle déployée peut être estimée à quelque 12 heures (rédaction du mémoire de recours, recherches juridiques, entretiens avec les clients). Eu égard au tarif dorénavant appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs de l'heure (CHF 3'600), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 360 ; art. 63 LT Frais par renvoi de l'art. 67 LT Frais), ainsi que la TVA au taux de 8,1 % (CHF 320.75). C'est ainsi un montant total de 4'280.75 francs qui sera alloué aux recourants à titre de dépens à charge de l'Etat. Le Conseil d'Etat sera invité à statuer sur les frais et dépens de la première instance de recours.

Par ces motifs, LA Cour de droit public

1. Admet le recours.

2. Annule les décisions du Conseil d'Etat du 17 janvier 2024, du Conseil communal de La Grande Béroche du 25 novembre 2022 ainsi que du Département du développement territorial et de l'environnement du 15 décembre 2021 en tant qu'elle concerne la dérogation à l'article 16 LC Fo et la levée des oppositions.

3. Renvoie la cause au Département du développement territorial et de l'environnement pour instruction complémentaire, respectivement, à ce dernier et au Conseil communal de La Grande Béroche pour nouvelles décisions au sens des considérant.

4. Met solidairement à la charge de C. _____ SA et A. _____, les frais de la procédure par 2'750 francs et ordonne la restitution aux recourants leur avance de frais.

5. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 4'280.75 francs, débours et TVA comprise, pour la procédure devant la Cour de droit public, à charge de l'Etat.

6. Invite le Conseil d'Etat à statuer sur les frais et dépens de la procédure antérieure.

Neuchâtel, le 2 décembre 2024

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